



PARECER Nº 59/2017

PROJETO DE LEI Nº 7.428/2017

Apresentado pelo Vereador Duda do Vassoural

Em 11/04/2017

EMENTA: Dispõe sobre a implantação de assistência psicopedagógica em toda a rede municipal de ensino, com o objetivo de diagnosticar, intervir e prevenir problemas de aprendizagem tendo como enfoque o educando e as instituições de educação infantil e ensino fundamental.

TEMAS – Educação; Assistência psicopedagógica; Qualidade de aprendizagem.

1. RELATÓRIO

Trata-se de um Projeto de Lei de autoria do nobre vereador Duda do Vassoural, que visa instituir no âmbito da Rede Municipal de Ensino a implementação de assistência psicopedagógica com o objetivo de diagnosticar, intervir e prevenir problemas de aprendizagem, com enfoque na educação infantil e no ensino fundamental.

O projeto tem por escopo possibilitar maior qualidade de aprendizagem pelo acompanhamento de psicopedagógico com atuação no processo de construção do conhecimento, de modo a desenvolver ações de intervenção pedagógica e orientações metodológicas nas unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino. Segundo o autor, a relevância social da presente propositura está na inclusão social de crianças e adolescentes que apresentem problemas de aprendizagem.

Devidamente justificada, a propositura legislativa foi encaminhada a Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis, para que, nos termos do art. 91 do Regimento Interno e do art. 44 da Lei Orgânica do Município (LOM), seja emitido o devido parecer quanto aos aspectos constitucionais, legais e jurídicos relativos ao projeto apresentado.

Cumpridos os procedimentos e esgotados os prazos, não foram apresentadas emendas à proposição.

Em análise ao histórico das proposições apresentadas nesta Casa Legislativa apontou-se que matéria idêntica foi apresentada pelo vereador Lula Tôrres em 20/06/2016 e recebeu parecer jurídico desfavorável em 17/08/2016 por esta Comissão de Legislação e Redação de Leis.

Segue a análise.



2. ANÁLISE

Não há dúvidas acerca da importância dos profissionais da área psicopedagógica, os quais possuem a devida regulamentação profissional e que a partir de suas avaliações realizam o diagnóstico e a interferência nos problemas de aprendizagem. Sua atuação, em conjunto com docentes e psicólogos, pode ser de grande utilidade para alcançar a qualidade do aprendizado. A propositura em tela suscita, assim, uma questão de grande relevância social.

Independente do mérito e da juridicidade desse Projeto de Lei, é importante felicitar o ilustre vereador autor dessa propositura pela iniciativa de trazer a esta Casa Legislativa tão relevante discussão. Sua importância advém da meta 10.9 da Lei nº 13.005/2014 – Plano Nacional da Educação (PNE), a qual prevê a necessidade de institucionalização de apoio psicopedagógico escolar a fim de garantir o acesso, a permanência e a conclusão com êxito da educação.

Notadamente, o Projeto de Lei em esboço apresenta matéria idêntica ao proposto nos Projetos de Lei nº 7.646/2014, nº 8.225/2014 e nº 209/2015 e ao Projeto Substitutivo a esses apensado que tramitam no Congresso Nacional e que visam deixar a cargo de cada sistema federado de ensino (federal, estadual e municipal) a implementação de atendimento psicopedagógico aos educandos, inclusive alterando a Lei nº 9.394/1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Ademais, a redação do projeto substitutivo apresentado e apenso àquelas proposições recebeu parecer favorável da Comissão de Constituição e Justiça e da Comissão de Educação, aguardando parecer da Comissão de Finanças e Tributação para dar seguimento ao trâmite em âmbito nacional.

O Projeto de Lei em exame dispõe sobre a implementação de assistência psicopedagógica na Rede Municipal de Ensino deste Município. Contudo, cabe somente ao poder Executivo Municipal, através da Secretaria de Educação e Esportes, dispor sobre as necessidades administrativas e educacionais dos estabelecimentos de ensino, visto que tem competência administrativa quanto à matéria e, conseqüentemente, tem conhecimento qualificado e concreto das condições em que o serviço é prestado.

Nestes termos, a Lei Municipal nº 5.843/2017, alterada pela Lei Municipal nº 5.844/2017, em seu artigo 27 dispõe ser competência da Secretaria de Educação e Esportes a elaboração, implantação e acompanhamento de políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade de ensino, modernização pedagógica e da capacitação do quadro técnico da educação municipal.

Art. 27 – São competências da Secretaria de Educação (SEDUC) garantir o acesso da população à educação básica e manter a rede pública municipal de ensino, além de promover ações articuladas com os entes estatais estaduais e federais de educação e supervisionar instituições públicas da rede municipal de educação e elaborar, implantar e acompanhar políticas educacionais voltadas para a melhoria da qualidade de ensino, modernização pedagógica e da capacitação do quadro técnico da educação municipal. Bem como, desenvolver políticas de ampliação do acesso à educação integral e formular, implementar, acompanhar e avaliar as políticas municipais de educação.



Nisto percebe-se que a proposição em análise aborda tema de competência dessa secretaria quando propõe sobre implantação de política educacional – o apoio psicopedagógico – que visa intervir no processo de aprendizado melhorando sua qualidade e quando propõe a inclusão de assistência psicopedagógica no atendimento aos educandos por prever por via reflexa a capacitação e enriquecimento do quadro técnico da educação municipal.

Não bastasse tal previsão, o ensino prestado pelo Município consiste em prestação de serviço, de modo que normas preveem sobre sua administração e execução se enquadram nas prerrogativas do Executivo, conforme ensina Hely Lopes Meirelles:

Advirta-se, ainda, que para atividades próprias e privativas da função executiva, como realizar obras e serviços municipais, para prover cargos e movimentar o funcionalismo da Prefeitura e demais atribuições inerentes à chefia do governo local, não pode a Câmara condicioná-las à sua aprovação, nem estabelecer normas aniquiladoras dessa faculdade administrativa, sob pena de incidir em inconstitucionalidade, por ofensa a prerrogativas do prefeito. ” (“Direito Municipal Brasileiro”, editora Malheiros, 2013, página 531)

Por sua vez, o Poder Judiciário entende de forma pacífica que temas relacionados a gestão administrativa, assim, como a criação e alteração de grade curricular de ensino, de programas educacionais, de reserva de vagas, de bolsas escolares, de serviços odontológicos e – no caso ora analisado – de implementação de assistência psicopedagógica, são de competência privativa do chefe do Poder Executivo.

Logo, incorre em vício formal de iniciativa e se configura como afronta ao princípio da separação dos poderes a intervenção legislativa ao tema neste analisado, conforme inteligência aos precedentes jurisprudenciais abaixo colacionados, especialmente os proferidos pelo Supremo Tribunal Federal.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ALAGONA N. 6.153, DE 11 DE MAIO DE 2000, QUE CRIA O PROGRAMA DE LEITURA DE JORNAIS E PERIÓDICOS EM SALA DE AULA, A SER CUMPRIDO PELAS ESCOLAS DA REDE OFICIAL E PARTICULAR DO ESTADO DE ALAGOAS. 1. **Iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual para legislar sobre organização administrativa no âmbito do Estado.** 2. Lei de iniciativa parlamentar que afronta o art. 61, § 1º, inc. II, alínea e, da Constituição da República, ao alterar a atribuição da Secretaria de Educação do Estado de Alagoas. **Princípio da simetria federativa de competências.** 3. Iniciativa louvável do legislador alagoano que não retira o vício formal de iniciativa legislativa. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF - ADI: 2329 AL, Relator: Min. CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 14/04/2010, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 25-06-2010)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PERANTE O TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LEI MUNICIPAL N. 11.993/2010. INICIATIVA PARLAMENTAR. DISPÕE SOBRE A INSTITUIÇÃO DE SERVIÇO DE ODONTOLOGIA NAS ESCOLAS DA REDE MUNICIPAL. IMPOSIÇÃO DE ATRIBUIÇÕES PARA AGENTES E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. AUMENTO DE DESPESAS PARA O MUNICÍPIO, SEM A PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. (...) 1.



Padece de inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, lei municipal que, resultante de iniciativa parlamentar, imponha políticas de prestação de serviços públicos para órgãos da Administração Pública. (Precedentes: ADI n. 2.857, DJe de 30.11.07; ADI n. 2.730, DJe de 28.5.10; RE n. 573.526, DJe de 07.12.11; RE n. 627.255, entre outros). (...) (STF - ARE: 761857 MG, Relator: Min. LUIZ FUX, Data de Julgamento: 16/05/2014, Data de Publicação: PUBLIC 22/05/2014).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 2.372, de 17 de outubro de 2013, que institui o programa de educação em tempo integral em escola da rede municipal de ensino. **Vício formal de inconstitucionalidade, por desvio de poder legislativo. Se a competência que disciplina a gestão administrativa é privativa do Chefe do Poder Executivo, a iniciativa do Legislativo imporia em violação frontal ao texto constitucional que consagra a separação dos poderes estatais.** Criação de atribuições aos órgãos da Administração e de despesas sem dotação orçamentária. Ofensa aos artigos 5º: 47: II e XIV: e 144 da Constituição Paulista. Inconstitucionalidade configurada. Ação precedente. (TJ-SP - ADI: 20718474320148260000 SP 2071847-43.2014.8.26.0000, Relator: Péricles Piza, Data de Julgamento: 30/07/2014, Órgão Especial, Data de Publicação: 04/08/2014).

Não bastasse o entendimento consolidado acima, a implementação de assistência psicopedagógica proposta no Projeto de Lei em questão, ao tratar de prestação de serviço, por si só gera nova despesa. Portanto, para sua aprovação se torna imprescindível prévia dotação orçamentária, como igualmente se observa nas decisões supracitadas. A criação do referido do referido encargo, de natureza continuada, sem os cuidados legais específicos, afronta os dispositivos contidos nos artigos 15 e seguintes da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já observando a legislação municipal, o inciso III do artigo 36 da Lei Orgânica do Município dispõe que:

Art. 36 – São de **iniciativa exclusiva do Poder Executivo** as leis que disponham sobre; III – criação, estrutura e **atribuições de secretarias** ou departamentos equivalentes e **órgãos da administração pública**.

Reforçando o disposto acima, o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru determina que:

Art. 131 – É da **competência exclusiva do Prefeito** a iniciativa das leis que: IV – tratem de criação, estruturação e **atribuições das Secretarias** ou Departamentos equivalentes e **órgãos da administração pública**.

Assim, embora elogiável, a iniciativa do nobre Vereador autor, pelas razões expostas **conclui-se pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei analisado** dada sua incompetência legislativa e pela afronta aos princípios constitucionais da separação dos poderes.

A sugestão legislativa indicada é, com fulcro no art. 123, inciso IV, do Regimento Interno desta Casa Legislativa, que as cópias dos referidos Projetos de Lei sejam apresentadas como Anteprojetos pela via de requerimento, solicitando ao Poder Executivo Municipal que apresente projetos de lei nos moldes dos Anteprojetos que seguirão anexos.

Para estrito cumprimento legal e processual legislativo, era o que tínhamos a informar, colocamo-nos à disposição para outros esclarecimentos que considerar necessários.



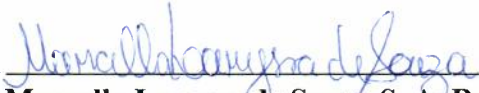
3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **desfavorável** ao projeto de lei, por invadir competência legislativa do Poder Executivo Municipal, incorrendo em vício formal insanável.


É o parecer *sub censura*, de **caráter opinativo e não vinculante**.

Caruaru, 02 de maio de 2017.

ASSESSORIA DAS COMISSÕES PERMANENTES



Marcella Laryssa de Souza S. A. Barbosa
Técnica Legislativa
Mat. 738-1



Anderson Victor F. de Melo
Analista Legislativo Esp. Direito
Mat. 740-1