

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.124, DE 1997

Dispõe sobre a regulamentação da profissão de Psicopedagogo, cria o Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicopedagogia e determina outras providências

Autor: Deputado BARBOSA NETO

Relator: Deputado ROLAND LAVIGNE

I - RELATÓRIO

O projeto em exame prevê quem poderá exercer a profissão de psicopedagogo (os que concluíam curso de pós-graduação na matéria e os que venham exercendo atividades na área e se registrem nos Conselhos).

Define as atribuições do profissional, dispõe sobre fiscalização do exercício profissional e infrações e prevê várias regras sobre composição e funcionamento dos Conselhos.

A Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público aprovou-o.

A Comissão de Educação, Cultura e Desporto aprovou-o, com emendas.

Cabe agora a esta Comissão opinar sobre constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa.

II - VOTO DO RELATOR

A matéria tratada no projeto é da competência do União, não havendo reserva de iniciativa.

Nada há, no texto, que mereça crítica negativa quanto aos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, salvo o disposto nos artigos 23 e 25.

O primeiro fixa prazo ao Executivo para regulamentar a lei – o que, à luz da jurisprudência do STF, é inconstitucional.

O segundo traz cláusula revogatória genérica, devendo ser suprimido por força do disposto no artigo 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Assim, opino pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa, com as duas emendas em anexo, do PL nº 3.124/92, e das emendas adotadas na CECD.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado ROLAND LAVIGNE
Relator

**DIRETORIA LEGISLATIVA
CONSULTORIA LEGISLATIVA**

ORIGEM: Deputado ROLAND LAVIGNE

TIPO DE TRABALHO: INFORMAÇÃO TÉCNICA

ASSUNTO: Parecer na CCJR sobre o PL nº 3.124/97 sobre a
profissão de psicopedagogo)

CONSULTOR: José Antônio O. da Silva

DATA: Março/2002

Senhor Deputado

A propósito do parecer sobre o citado projeto de lei, e tendo em vista sua observação ao solicitar a revisão do texto anteriormente enviado, desejo deixar claro que minha intenção foi (como tem sido) buscar que se debatam temas de significativa importância para o Direito.

Adiante, em função de minhas responsabilidades como Consultor Legislativo, envio informação técnica expondo meus pontos de vista sobre o projeto e suas implicações jurídicas.

Atenciosamente,

JOSÉ ANTÔNIO O. DA SILVA
Consultor Legislativo

**APRECIACÃO DO PL Nº 3.124/97, EM EXAME NA COMISSÃO
DECONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO**

A matéria tratada no projeto é de competência da União.

Quanto à iniciativa, entendo estar a proposição eivada de problemas.

De fato, dos vinte e cinco artigos, ao menos dezessete incidem em inconstitucionalidade por tratarem de criação, estruturação e atribuição dos Conselhos Federal e regionais.

Conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal,

“não parece possível, a um primeiro exame, em face do ordenamento constitucional, mediante a interpretação conjugada dos artigos 5º, XIII, 22, XVI, 21, XXIV, 70, parágrafo único, 149 e 175 da C.F., a delegação, a uma entidade privada, de atividade típica de Estado, que abrange até poder de polícia, de tributar e de punir, no que tange ao exercício de atividades profissionais”. (ADIn nº 1.717-6 – medida liminar / DJ 25/20/2000)

De fato, os Conselhos que fiscalizam o exercício de atividades profissionais não podem ser considerados como entidades privadas. São criados por lei e exercem poderes típicos da autoridade estatal. Devem, portanto, ser considerados “autarquias especiais”.

Não há como considerar tais Conselhos fora da Administração Pública – vinculados, obviamente, ao Poder Executivo.

Neste passo, não pode o Legislativo iniciar lei prevendo a criação de tais Conselhos, no que estará ignorando o disposto no artigo 61, § 1º, inciso II, alínea e, da Constituição da República.

Considero prejudicada por vício insanável, pois, a imensa maioria dos artigos do projeto de lei sob exame, todos aqueles que visam à criação e definição de funções dos Conselhos (e ainda o 23, que prevê prazo para a regulamentação).

Restam-lhe, portanto, os artigos 1º, 2º (sem o parágrafo único, também inconstitucional por vício de iniciativa), 4º, 20 (salvo incisos IV e V) e 21 – (salvo o inciso V).

Os três primeiros consubstanciam a atividade do psicopedagogo, definem os contornos da profissão.

A questão que se impõe, portanto, é a própria regulamentação da profissão.

O inciso XIII do artigo 5º da Constituição da República diz que “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

Assim, o princípio constitucional é o da liberdade absoluta do exercício de atividades profissionais. A intervenção do Estado, portanto, é excepcional e somente se legitimará sob condições especiais, em que o interesse público exija a imposição de restrições ao livre exercício da atividade.

Essa intervenção estatal não pode visar ao estabelecimento de uma “reserva de mercado”, uma atribuição de direitos exclusivos a um grupo profissional, mas à “imposição de deveres em favor da coletividade consumidora de seus serviços que, se praticados por pessoas desprovidas de um mínimo de conhecimentos técnicos e científicos especializados, poderiam acarretar sério dano social”, como afirmou a Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público no verbete nº 1 da sua súmula, editada em setembro último.

Diga-se, ainda, que a imposição de restrições, ao se regulamentar profissão, é um fator que limita o acesso ao mercado de trabalho.

Ora, sem falar no absurdo que isto pode significar num país em que a oferta de emprego é, no mínimo, frágil, a limitação só se justificará – à vista do inciso XIII, citado – em casos excepcionais. Senão, estamos diante de inconstitucionalidade.

De fato, há duas previsões constitucionais em questão.

Um é o do citado inciso XIII do artigo 5º, que formula a regra de liberdade no exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão.

Outro é o que declara como fundamento da ordem econômica a valorização do trabalho humano e a livre iniciativa. E, mais, elegendo como um dos princípios dessa ordem a busca do pleno emprego.

Ora, considero a incidência desses princípios (liberdade, valorização, iniciativa, emprego) fator altamente limitador da possibilidade estatal para o estabelecimento de restrições ao exercício de profissões através da declaração de sua “qualificação”.

A expressão-chave, portanto, para justificar a aprovação da lei – no exame de constitucionalidade – é “necessidade de defesa social”.

Cumprindo indagar se, no caso em tela, há necessidade de intervenção legislativa para garantir a defesa social no exercício da profissão de psicopedagogo.

Nos votos apresentados às Comissões antecedentes e no material informativo recebido com os autos vêm informações úteis sobre a psicopedagogia, que entendo útil repassar aqui em resumo.

A psicopedagogia, como se evidencia, é um conjunto de práticas derivada da interseção de dois corpos de conhecimento, a psicologia e a pedagogia.

A psicopedagogia, hoje, é matéria de “cursos de especialização” nos quais se admite o ingresso de psicólogos e pedagogos.

O texto original, no artigo 4º, elenca as atividades e atribuições do psicopedagogo, e ali nada há que, sob o signo da novidade ou essencialidade, demande como necessária a compreensão de existência de uma nova profissão, diferente de todas as demais.

Não se vê, ademais, a individualização de um ramo profissional desde a formação básica, uma vez que as atividades no campo da psicopedagogia podem ser efetuadas por psicólogos e pedagogos.

De fato, a exigência legal seria, apenas, a conclusão de curso de especialização, em pós-graduação – o que evidencia a inarredável dependência da Psicopedagogia às suas fontes na Psicologia e Pedagogia.

Assim, temos um absurdo: a Psicopedagogia, profissão que se pretende criar, pode ser exercida por uma série de profissionais! Psicólogos e pedagogos, evidentemente, mas também, por exemplo, psiquiatras e outros que “já venham exercendo ou tenham exercido” as atividades, como dito artigo 2º do projeto.

Importante observar o que diz o verbete nº 1 da CTASP, de 26 de setembro último.

Ali se diz que a regulamentação legislativa “só é aceitável” quando atendidos, cumulativamente, seus requisitos, dos quais destaco:

- a) que a atividade exija conhecimentos teóricos e técnicos – entenda-se “específicos” ou “especiais”, que denotam uma individualização;
- b) que não proponha a reserva de mercado para um segmento em detrimento de outras profissões com formação idêntica ou equivalente – vale dizer, o que psicólogos e pedagogos têm feito até hoje, sem essa exigência que os excluirá da atividade;
- c) que se garanta a fiscalização do exercício profissional;
- d) que se definam os deveres e responsabilidades pelo exercício profissional.

Quanto a estes dois últimos, é de se indagar: como, por que meios e com que certeza se poderá afirmar o controle do exercício de atividades como a psicopedagogia? Como aferir, caso a caso, se o profissional seguiu à risca os métodos usuais daquele conjunto de conhecimento?

Apurar a desídia de um advogado ou engenheiro é fácil – basta examinar-lhe as peças processuais e as plantas e cálculos.

Como fazer isto com o profissional da psicopedagogia – ou psicologia, ou qualquer outra atividade que admita o ingresso da subjetividade em larga escala? Como responsabilizar o profissional nos casos em que não há

traços registrados e fidedignos de seu exercício efetivo de atividades com dado cliente?

Entendo que a CTASP, se hoje examinasse o projeto de lei, dificilmente o aprovaria – como o fez em setembro de 1997.

A relação exposta no verbete daquela Comissão traz uma série de conceitos, referenciais para exame não só do mérito, mas também da juridicidade e constitucionalidade. São parâmetros, portanto, válidos para o raciocínio expendido nesta nossa Comissão.

Assim são em face do comando constitucional, que limita a autonomia do legislador para restringir o livre acesso ao exercício profissional.

Considero, à vista do texto, injurídica a previsão de aprovação em curso de especialização para identificação, individualização da nova profissão – já que, assim, lhe falta a base teórica e técnica específica.

Tal injuridicidade, à vista do previsto no inciso XIII do citado artigo 5º, acarreta inconstitucionalidade daqueles artigos constantes do projeto em função de se lhes considerar como indevida intromissão do legislador ordinário na regra de liberdade de exercício afirmada no texto constitucional.

As emendas da Comissão de Educação, Cultura e Desporto não elidem os problemas apontados.

Minha opinião, portanto, é pela inconstitucionalidade do PL nº 3.124, de 1997, e das emendas aprovadas na CECD.

Consultoria Legislativa, em de de 2002.

José Antonio O. da Silva
Consultor Legislativo

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.124, DE 1997

EMENDA Nº 01 DO RELATOR

Suprima-se o artigo 23 do projeto.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado ROLAND LAVIGNE

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 3.124, DE 1997

EMENDA Nº 02 DO RELATOR

Suprima-se o artigo 25 do projeto.

Sala da Comissão, em de de 2002.

Deputado ROLAND LAVIGNE