



**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA**  
**PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN**  
**DIRETORIA JURÍDICA**

**Processo Legislativo n.:**250/2021  
**Assunto:** Projeto de Lei n. 6.249/2021  
**Autor:** Vereador Sargento Damassa

Câmara Municipal  
de Vilhena

Processo nº 250/21

Folhas 12

**De:** Diretoria Jurídica  
**Para:** Diretoria Legislativa

**PARECER JURÍDICO n. 044/2022**

**Ementa:** LEI INICIADA PELO PODER LEGISLATIVO QUE TRATA SOBRE ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. INCONSTITUCIONALIDADE. PROJETO DE LEI. **PARECER DESFAVORÁVEL.**

**1) RELATÓRIO**

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei n. 6.249/2021**, de autoria do Vereador Sargento Damassa, que **limita o numero de alunos nas salas de aula que possuem matriculas de alunos com transtorno do espectro autismo (TEA).**

O projeto de lei (fl. 02) veio acompanhado da respectiva Justificativa (fl. 02/v). este subscritor expediu despacho informando que este projeto extrapolava o campo de competência do vereador. Posteriormente, os autos retornaram a esta Diretoria Jurídica com a documentação solicitada (fls. 11).

**2) OBJETO**

De acordo com a Justificativa de fl. 03, a proposição visa limitar  
numero de alunos em sala de aula.

Enfatizo que este subscritor, no despacho 03, não adentrou na  
análise da constitucionalidade e legalidade do projeto de lei, portanto, as sugestões  
ali apresentadas não vinculam este parecer jurídico, e, no mais,  
independentemente das últimas alterações promovidas, verifico que a proposta  
possui trechos que padecem de inconstitucionalidade formal e material, senão  
vejamos.

### 3) DOS TRECHOS QUE PADECEM DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação  
*formal*<sup>1</sup> e *material*<sup>2</sup> em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal  
verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da  
*competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato  
normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo  
da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

No caso, constatei que alguns dispositivos do projeto de lei  
padecem de vício de inconstitucionalidade formal e material, conforme veremos  
nos próximos subitens.

#### 3.1) Da inconstitucionalidade formal / Da inconstitucionalidade material

A Constituição da República dispõe no seu artigo 84, inciso VI,  
alínea “a”, que compete privativamente ao Presidente da República dispor,

<sup>1</sup> Afirma Pedro Lenza que, “Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em *inconstitucionalidade formal orgânica*, em *inconstitucionalidade formal propriamente dita* e em *inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato*” (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

<sup>2</sup> Também discorre Lenza que, “Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade” (op cit., p. 195).

mediante decreto, sobre organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos.

Processo nº 2901  
Folhas 14

A Constituição do Estado de Rondônia, de igual maneira, dispõe no seu artigo 65, inciso VII, que compete privativamente ao Governador do Estado dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei. Discorre, ainda, no seu artigo 39, §1º, inciso II, alínea “d”, que são de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo.

Em similaridade a esses dispositivos, a Lei Orgânica de Vilhena dispõe no seu artigo 96, inciso X, que ao Prefeito compete privativamente dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal na forma da lei. Dispõe, outrossim, no seu artigo 68, incisos IV e V, que compete exclusivamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de leis que disponham sobre organização administrativa, serviços públicos e pessoal da Administração, bem ainda sobre a criação, estruturação e atribuições dos órgãos, cargos e funções da Administração Pública Municipal.

Dito isso, analisando o Projeto de 6.249/2021, verifico que há inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa, especificamente em relação aos dispositivos que promovem a obrigação de limite de alunos em sala de aula.

Os referidos dispositivos tratam sobre matéria que é da iniciativa privativa do Prefeito, isto porque estabelecem regras para o procedimento no âmbito das unidades escolares, tratando, pois, de temas específicos de organização administrativa, bem ainda estabelecem que a Secretaria Municipal de Educação adote providências relativas a estrutura e organização da distribuição de alunos com TEA, de forma que nem um aluno fique sem vaga pela limitação de matrículas, versando, portanto, sobre atribuição de órgão da Administração Pública Municipal.

Dito isto, as medidas consubstanciadas na propositura interferem no juízo de conveniência e oportunidade de órgãos vinculados ao Poder Executivo, ao disporem sobre típico ato de gestão, privativo das autoridades administrativas.

Processo nº 09  
Folhas 15

Compete aos órgãos municipais de ensino, inclusive ao Conselho Municipal de Educação, que detém funções **normativas, consultivas e deliberativas** em relação ao sistema de ensino, estabelecer a adequada relação entre o número de alunos em sala de aula, incluídos os alunos com necessidades educacionais especiais, e o professor, tomando as decisões pertinentes, com a participação da comunidade escolar e levando em conta o princípio da gestão democrática do ensino público (**artigo 206, inciso VI, Constituição Federal**).

Além de extrapolar os limites da competência legislativa suplementar, a proposta veicula norma de índole administrativa, incidindo em vício de inconstitucionalidade, por afronta ao princípio da separação de poderes, estatuído no artigo 2º da Constituição Federal.

Merece ser realçado que a Secretaria da Educação Municipal, sequer foi consultada a manifestar opinião sobre o projeto em análise.

Entende este parecerista que a redução do número de alunos em sala de aula pelo simples critério da matrícula de alunos com necessidades especiais no grupo tem como consequência a criação de uma barreira institucional à inclusão do aluno com necessidades especiais e o reforço de uma ação de segregação, não só para o aluno deficiente, mas para todos os outros que o acompanham em sala, efeitos não desejados, conforme as diretrizes que regem a política educacional de inclusão, bem como já sedimentada na jurisprudência nacional, vejamos:

**INDENIZAÇÃO - DANOS MORAIS - AVALIAÇÃO PRÉVIA DE ALUNO - NEGATIVA DE MATRÍCULA - CONDOTA DISCRIMINATÓRIA - ATO ILÍCITO - RESPONSABILIDADE CIVIL CONFIGURADA - AGRAVO RETIDO - ILEGITIMIDADE DOS PAIS DO MENOR - DIREITO PERSONALÍSSIMO - SENTENÇA MANTIDA.** *A titularidade da pretensão indenizatória recai sobre a pessoa que suportou diretamente o prejuízo, descarta-se, assim, a alegada legitimidade ativa dos pais do menor que alega ter tido seu direito personalíssimo violado. Se a avaliação não se prestava a*

comprometer possível matrícula de um aluno, constatada a <sup>Processo nº 250</sup> recusa em efetuar a matrícula do primeiro autor, <sup>mostra-se</sup> manifesta a ilegalidade da conduta discriminatória perpetrada pelo colégio. (TJDF - Processo: 20080111595433 APC. 1ª Turma Cível. Relator LÉCIO RESENDE. Julgado em 16/05/2012) (Grifos meu).

Por meio de diversas leituras este parecerista se depara, assim como a grande maioria dos textos lido em 3 dúvidas em casos bem semelhantes;

- 1 - Existe um número máximo de alunos especiais por turma?
- 2 - A escola tem direito de, após uma avaliação prévia, negar vaga à criança autista?
- 3 - Cabe reparação por danos morais em caso de negativa de matrícula em razão do autismo?

Em resposta, trago a baila na sequência jurisprudência sobre o tema:

**APELAÇÃO – AÇÃO INDENIZATÓRIA – RECUSA NA MATRÍCULA DE CRIANÇA COM NECESSIDADES ESPECIAS – NÚMERO MÁXIMO DE ALUNOS POR SALA – DANOS MORAIS VERIFICADOS - O Estatuto da Pessoa com Deficiência (Lei 13.146/15) estabelece que a matrícula de pessoas com deficiência é obrigatória pelas escolas particulares e não limita o número de alunos nessas condições por sala de aula; - As provas dos autos denotam que havia vaga na turma de interesse da autora, mas não para uma criança especial, pois já teriam atingido o número máximo de 2 alunos por turma; - Em que pese a discricionariedade administrativa que a escola tem para pautar os seus trabalhos, a recusa em matricular a criança especial na sua turma não pode se pautar por um critério que não está previsto legalmente. A Constituição Federal e as leis de proteção à pessoa com deficiência são claras no sentido de inclusão para garantir o direito básico de todos, a educação; - Não há na lei em vigor qualquer limitação do número de crianças com deficiência por sala de aula, a Escola ré sequer comprovou nos autos que na turma de interesse da autora havia outras duas crianças com deficiência – e também o grau e tipo de deficiência – já matriculadas, - Dano Moral configurado – R\$20.000,00. RECURSO PROVIDO (TJSP - 30ª Câmara de Direito Privado. Processo: Apelação 1016037-**

91.2014.8.26.0100. Relatora: Maria Lúcia Pizzotti, Julgado  
em 08/11/2017) Processo nº 220

Folhas 17

Por fim, registro que, embora a iniciativa contemple medidas de natureza simplesmente, a mesma tem caráter impositivo e é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que o caráter ainda que meramente autorizativo da lei não tem, por si só, o condão de elidir o vício de inconstitucionalidade (ADI-MC nº 2.367/SP e ADI nº 3.176/AP).

Assim, no meu entender, o presente projeto de lei, porquanto iniciado por membro do Poder Legislativo, viola a cláusula de reserva de iniciativa, nesse ponto, portanto, padecendo de inconstitucionalidade formal.

#### 4) CONCLUSÃO

Todo o exposto trata-se de um parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL que, de forma específica, já expôs a sua posição a respeito, in verbis:

“O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.” (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.) Sem grifo no original.

Ante ao exposto, exaro parecer pela inconstitucionalidade, recomendando a não aprovação deste. Ressalto, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres

membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.

É o parecer. SMJ.

Câmara de Vereadores, 11 de Maio de 2022.

**José Antonio Corrêa**  
Diretor Jurídico  
Mat. 500214

Câmara Municipal  
de Vilhena

Processo nº 250/22

Folhas 18