



PROCURADORIA-GERAL

Processo Administrativo nº: 411/2026

Requerente: Chefe do Poder Executivo Municipal

Assunto: Projeto de Lei nº 004/2026

Parecer nº: 041/2026

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. OBRIGATORIEDADE. ENSINO DA HISTÓRIA E CULTURA AFRO-BRASILEIRA, AFRICANA E INDÍGENA. ESCOLAS PÚBLICAS E PRIVADAS. LEGALIDADE. CONSTITUCIONALIDADE.

1. RELATÓRIO.

Trata-se de solicitação da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação desta Casa de Leis, para que esta Procuradoria Legislativa se manifeste sobre a constitucionalidade, legalidade, juridicidade e a técnica de redação do Projeto de Lei nº 004/2026, de autoria do Chefe Poder Executivo Municipal, que torna obrigatória a inclusão do ensino da **História e Cultura Afro-Brasileira, Africana e Indígena** no Sistema Municipal de Ensino, abrangendo escolas públicas e privadas.

É o breve relatório. Passamos à fundamentação.





2. DA COMPETÊNCIA DA PROCURADORIA E A NATUREZA DO PARECER

A Procuradoria é órgão auxiliar do Poder Legislativo, responsável pela representação judicial e extrajudicial da Câmara Municipal de Aracruz, bem como pela função de assessoramento e consultoria jurídica. A Lei Municipal nº 4.676/2023, no seu art. 8º, dispõe que a Procuradoria Geral é "*responsável pelas atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Legislativo*", bem como, ao dispor sobre deveres e responsabilidades dos procuradores legislativos (Anexo XI), estabelece que é atribuição daqueles "*emitir parecer nos projetos de lei do Executivo e de iniciativa do Legislativo*", dentre outras.

Especificamente quanto ao processo legislativo, os pareceres elaborados pelos procuradores são facultativos e não vinculantes, visto que os vereadores – através das Comissões e do Plenário – têm soberania para decidir colegiadamente sobre a constitucionalidade, legalidade e o mérito das proposições, sem prejuízo do ulterior controle pelo Poder Judiciário.

Todavia, é imperioso ressaltar que os advogados públicos devem atuar com independência técnica e autonomia funcional, conforme os arts. 18 e art. 31, § 1º e § 2º do Estatuto da OAB (Lei nº 8.906/94). Nessa toada, a Lei nº 3.814/14 garante ao procurador a prerrogativa de "*não ser constrangido de qualquer modo a agir em desconformidade com sua consciência ético-profissional*".

No mesmo sentido, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF):

(...) O exercício do poder-dever de questionar, de fiscalizar, de criticar e de buscar a correção de abusos cometidos por órgãos públicos e por agentes e autoridades do Estado, inclusive magistrados, reflete prerrogativa indisponível do advogado, que não pode, por isso mesmo, ser injustamente cerceado na prática legítima de atos que visem a neutralizar situações configuradoras de arbítrio estatal ou de desrespeito aos direitos daquele em cujo favor atua.

[HC 98.237, Rel. Celso de Mello, j. 15.12.2009, 2ª T, DJ 6.8.2010]

Assim, no exercício do seu mister, cumpre aos procuradores públicos tão somente a análise da constitucionalidade, legalidade e a técnica legislativa das propostas, evitando-se manifestar-se sobre outras questões de ordem técnica (estranhas à sua especialidade) ou adentrar o mérito legislativo.

3. DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DO MUNICÍPIO.

A competência legislativa dos municípios está prevista nos incisos I e II do art. 30 da Carta da República, *in verbis*:

Art. 30. COMPETE AOS MUNICÍPIOS:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A competência para legislar sobre assuntos de interesse local é exclusiva do Município, de forma que qualquer norma federal ou estadual que trate de temas de relevância predominantemente local é inconstitucional.

Por outro lado, no uso da competência suplementar, os municípios podem suprir as lacunas da legislação federal e estadual, regulamentando as respectivas matérias para ajustar a sua execução às peculiaridades locais. Entretanto, não podem contraditar a legislação federal e estadual existente, tampouco extrapolar sua competência para disciplinar apenas assuntos de interesse local.

Não há uma enumeração constitucional, expressa e taxativa, dos chamados assuntos de interesse local, de competência do ente municipal. Deverão eles ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do *princípio da predominância do interesse*.

O princípio da predominância do interesse parte da premissa de que há assuntos que, por sua natureza, devem, essencialmente, ser tratados de maneira uniforme em todo o País e outros em que, no mais das vezes, é possível ou mesmo desejável a diversidade de regulação e atuação do Poder Público, ou em âmbito regional, ou em âmbito local.

Logo, se a matéria é de interesse predominantemente geral, a competência é outorgada à União. Aos Estados são reservadas as matérias de interesse predominantemente regional. Cabe aos Municípios a competência sobre as matérias de interesse predominantemente local.

Fixadas essas premissas, passamos à análise da proposição em epígrafe.

A Constituição Federal estabelece uma competência concorrente entre União, Estados e Municípios para legislar sobre educação (art. 24, IX). No entanto, essa competência é distribuída de forma hierárquica:

- **União:** Compete privativamente legislar sobre as **diretrizes e bases da educação nacional** (art. 22, XXIV).
- **Municípios:** Compete legislar sobre assuntos de **interesse local e suplementar a legislação federal e a estadual** no que couber (art. 30, I e II).

O ponto central para a constitucionalidade do projeto em testilha é que ele não cria uma nova obrigação curricular por conta própria. Em vez disso, ele regulamenta, no âmbito do sistema municipal de ensino, uma exigência já estabelecida em nível nacional.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

As Leis Federais nº 10.639/2003 (já revogada) e nº 11.645/2008 alteraram a **Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - Lei nº 9.394/1996)**, tornando obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, como se vê abaixo:

Art. 26-A. Nos estabelecimentos de ensino fundamental e de ensino médio, públicos e privados, torna-se obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena. ([Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008](#)).

§ 1º O conteúdo programático a que se refere este artigo incluirá diversos aspectos da história e da cultura que caracterizam a formação da população brasileira, a partir desses dois grupos étnicos, tais como o estudo da história da África e dos africanos, a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, a cultura negra e indígena brasileira e o negro e o índio na formação da sociedade nacional, resgatando as suas contribuições nas áreas social, econômica e política, pertinentes à história do Brasil. ([Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008](#)).

§ 2º Os conteúdos referentes à história e cultura afro-brasileira e dos povos indígenas brasileiros serão ministrados no âmbito de todo o currículo escolar, em especial nas áreas de educação artística e de literatura e história brasileiras. ([Redação dada pela Lei nº 11.645, de 2008](#)).

Portanto, ao instituir essa obrigatoriedade em sua rede, o Município de Aracruz atua dentro de sua **competência suplementar**, detalhando a aplicação de uma norma geral federal para atender ao seu interesse local.

A jurisprudência costuma declarar inconstitucionais leis municipais que inovam ao criar disciplinas não previstas na base nacional, **o que não é o caso aqui**.

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. NORMA MUNICIPAL QUE DETERMINA A INCLUSÃO DE NOÇÕES SOBRE A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA NA DISCIPLINA DE HISTÓRIA NAS ESCOLAS DO RIO DE JANEIRO. OFENSA À REPARTIÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA PARA LEGISLAR ENTRE OS ENTES FEDERADOS. UNIÃO: NORMAS GERAIS. LEI DE DIRETRIZES E BASES. MUNICÍPIOS. INTERESSE LOCAL E FUNÇÃO SUPLEMENTAR. INOCORRÊNCIA. 1. Conforme o esquema constitucional de repartição de competências, cabe ao Município legislar concorrentemente sobre matéria de educação, ex vi dos arts. 24, inc. IX, e 30, incs. I e II, da Constituição da República. **2. Para tanto, porém, a legislação suplementar municipal deve preencher o requisito fático do interesse local, a satisfazer peculiaridades próprias do ente legiferante. Neste sentido, inclusive, o art. 26 da lei nº 9.394, de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional)**. 3. Na edição da Lei municipal nº 6.241, de 2017, a Capital do Rio de Janeiro, entretanto, deixou de atender ao requisito da peculiaridade local, necessária a deflagrar sua competência legislativa, além de confrontar com a norma geral de iniciativa privativa da União (art. 22, inc. XXIV, CRFB) currículos de educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio com base nacional comum. 4. Recurso extraordinário com agravo a que se nega provimento. (STF - ARE: 1493180, Min. André Mendonça, j. 01/07/2024, Tribunal Pleno, p. 02-10-2024)

Como se vê, a presente proposta está inserida na competência legislativa do Município, visto que trata de educação e, está em conformidade com as diretrizes e bases da educação nacional ao tornar obrigatória a inserção de nova disciplina no sistema municipal de ensino, **está revestida de constitucionalidade formal**.





4. DA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Em regra, a iniciativa legislativa é geral, competindo concorrentemente aos vereadores, às comissões, ao Prefeito e ao povo a proposição de normas jurídicas em âmbito municipal (emendas à Lei Orgânica e leis ordinárias). Entretanto, a própria Constituição reserva a iniciativa de determinadas matérias ao chefe do Executivo. Nesse sentido, dispõe o art. 61, § 1º da CF/88:

Art. 61. (...)

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

O referido comando constitucional, que explicita as leis de iniciativa privativa do Presidente da República, é de reprodução obrigatória (no que couber) em âmbito municipal em decorrência do chamado *princípio da simetria*.

O princípio da simetria exige que os Estados e os Municípios adotem, sempre que possível, em suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas, os princípios fundamentais e as regras de organização existentes na Constituição, principalmente as relacionadas a estrutura do governo, forma de aquisição e exercício do poder, organização de seus órgãos e limites de sua própria atuação.

Destaque-se que nos termos da Constituição Federal (art. 63) e da Lei Orgânica Municipal (art. 31) é vedado o aumento de despesa nos projetos de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara Municipal, ressalvado o disposto no art. 166, §§ 3º e 4º da CF e no art. 95, §§ 2º e 3º da LOM.

Posto isto, cumpre verificar se o proponente tem competência para dar início ao processo legislativo no presente caso.

In casu, interpretando a alínea "c", do inciso II, do § 1º do art. 61 da Carta da República, entendemos que a matéria é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, por tratar de organização administrativa e atribuições de servidores:





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - VÍCIO INICIATIVA - LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR - LEI Nº 6.143/2022 - MUNICÍPIO DE CONSELHEIRO LAFAEITE - INSTITUI PROGRAMA DE EDUCAÇÃO ANIMAL NAS ESCOLAS MUNICIPAIS - MUDANÇA NO CONTEÚDO FUNCIONAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - INICIATIVA PRIVATIVA - PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. Padece de vício de iniciativa a Lei de autoria parlamentar que modifica o conteúdo funcional da Administração Pública, instituindo 'Programa de Educação Animal' nas escolas municipais, e imputando-lhe obrigações das quais, até então, não era responsável. O conjunto de funções designadas a determinado órgão compõe sua espinha dorsal, delimitando sua forma e substrato. Por isso, o rearranjo das atribuições de órgãos públicos atrai a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar processo legislativo, na forma do art. 66, III, c, da CEMG. (TJ-MG - Ação Direta Inconst: 25264022420228130000, Relator: Des.(a) Kildare Carvalho, Data de Julgamento: 17/09/2024, Órgão Especial, Data de Publicação: 01/10/2024)

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Educação. Pedido julgado procedente. I. Caso em Exame Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Prefeito do Município de Andradina contra a Lei Municipal n. 4.091/2023, que torna obrigatório o ensino de noções básicas da Lei Maria da Penha nas escolas municipais. Alega-se inconstitucionalidade por invasão de competência do Chefe do Poder Executivo e violação à competência privativa da União para legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. II. Questão em Discussão 2. A questão em discussão consiste em determinar se a Lei Municipal n. 4.091/2023, ao tratar da obrigatoriedade de inclusão de conteúdo no currículo escolar municipal, viola a separação dos poderes e a competência legislativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. III. Razões de Decidir 3. A lei impugnada, ao dispor sobre a obrigatoriedade de inclusão de conteúdo no currículo escolar, invade matéria própria da Administração Municipal, cuja iniciativa legislativa é reservada ao Chefe do Poder Executivo. 4. A norma promulgada pela Câmara Municipal de Andradina viola o princípio da separação dos poderes, configurando vício formal de inconstitucionalidade. IV. Dispositivo e Tese 5. Pedido julgado procedente. Tese de julgamento: 1. Compete exclusivamente ao Poder Executivo a criação de normas sobre organização e planejamento do ensino público municipal. 2. A iniciativa legislativa do Poder Legislativo local em matéria reservada ao Executivo viola o princípio da separação dos poderes. Legislação Citada: Constituição do Estado de São Paulo, arts. 5º, 24, § 2º, 47, II, XIV, XIX, 144; Constituição Federal, art. 22, XXIV. Jurisprudência Citada: TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2222714-67.2022.8.26.0000; Relator (a): Tasso Duarte de Melo; Órgão Julgador; j. 14/12/2022 TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2124786-48.2024.8.26.0000; Relator (a): Nuevo Campos; Órgão Julgador: Órgão Especial j.18/09/2024. TJSP, Direta de Inconstitucionalidade 2216900-06.2024.8.26.0000, Rel. Luciana Bresciani, Órgão Especial, j. 30/10/2024. TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2392167-89.2024.8.26.0000; Relator (a): Carlos Monnerat; Órgão Julgador: Órgão Especial; j. 19/03/2025. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade: 23644275920248260000 São Paulo, Relator: Marcia Dalla Déa Barone, Data de Julgamento: 30/04/2025, Órgão Especial, Data de Publicação: 05/05/2025)

Diante do exposto, a iniciativa é privativa do Prefeito Municipal.

5. DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE.

Como visto, a Lei Federal nº 11.645/2008, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB - Lei nº 9.394/1996), tornou obrigatório o estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena nos estabelecimentos de ensino fundamental e médio, públicos e privados.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Portanto, o conteúdo do projeto de lei está em plena harmonia com os princípios e objetivos fundamentais da Constituição Federal:

- Promoção da Igualdade e Combate à Discriminação: O projeto visa diretamente cumprir o objetivo fundamental da República de *"promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação"* (art. 3º, IV);
- Valorização da Diversidade Cultural: A proposta materializa o dever do Estado de garantir a todos o pleno exercício dos direitos culturais, apoiando e incentivando a valorização e a difusão das manifestações culturais (art. 215), com especial atenção à proteção das culturas afro-brasileira e indígena;
- Princípios Educacionais: O projeto se alinha aos princípios do ensino, como a *"liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber"*, *"pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino"* e a *"valorização dos profissionais da educação escolar"* (art. 206), ao prever a formação continuada de professores.

Assim, não vislumbramos incompatibilidade entre a proposta de lei e as regras e princípios estabelecidos pela Constituição ou nas normas infraconstitucionais.

6. DO PROCEDIMENTO DE DELIBERAÇÃO.

Por se tratar de projeto de lei ordinária, deve ser observado o quórum de **maioria simples** para aprovação, ou seja, maioria dos votos desde que presente a maioria absoluta dos vereadores.

7. DA TÉCNICA LEGISLATIVA.

A Constituição Federal estabeleceu, no Parágrafo Único do art. 59, a necessidade da edição de lei complementar sobre a elaboração, a alteração, a redação e a consolidação das leis.

A LC nº 95/98, atendeu essa determinação de estabelecer diretrizes para a organização do ordenamento jurídico. Analisando os autos, verifico que a proposição está em conformidade com a referida norma.





Câmara Municipal de Aracruz

ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

8. CONCLUSÃO.

Ante o exposto, pelos fundamentos jurídicos supracitados, entendemos que o Projeto de Lei nº 004/2026 não viola o ordenamento jurídico, razão pela qual opinamos pela **LEGALIDADE e CONSTITUCIONALIDADE do mesmo.**

É o parecer, à superior consideração.

Aracruz/ES, 02 de março de 2026.

ALINE M. GRATZ

Procuradora-Geral – Mat. 900288
OAB/ES 10.951

MAURÍCIO XAVIER NASCIMENTO

Procurador – Mat. 015237
OAB/ES 14.760



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://aracruz.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 340036003600310038003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Aline Maria gratz** em 02/03/2026 17:08

Checksum: **D3D19F793467FE024776874AFDCDA7063F7497F6B979C716526D020E1A7EC055**

Assinado eletronicamente por **MAURICIO XAVIER NASCIMENTO** em 02/03/2026 17:11

Checksum: **E74654F50C03EE9D7978085A854030D3478A28E1359704175540A8A77CE61036**

