



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRO**  
**Montenegro Cidade das Artes**



**PARECER JURÍDICO**

**PROCESSO LEGISLATIVO**

Trata-se de projeto de lei que tem por objetivo dispor sobre a inclusão da Educação das Relações Étnico-Raciais e do ensino de história e cultura afro-brasileira e indígena na organização curricular das instituições pertencentes ao Sistema Municipal de Ensino de Montenegro/RS.

A mensagem justificativa informa que:

O presente projeto de lei tem como objetivo regulamentar, para o Sistema Municipal de Ensino do Município de Montenegro/RS, as alterações na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), Lei nº 9.394/96, que foi modificada pela Lei nº 10.639/03, tornando obrigatória a inclusão da temática "História e Cultura Afro-Brasileira" no currículo escolar. Posteriormente, a Lei nº 11.645/2008 ampliou esse conteúdo para abranger também a "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena". Além disso, o projeto visa atender às disposições do CNE/CP nº 1/2004, que estabelece as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação das Relações Étnico-Raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Africana e das Resoluções 18/2019 e 27/2023 do Conselho Municipal de Educação (CME) de Montenegro. Essas legislações buscam cumprir os preceitos dos artigos 3º e 5º da Constituição Federal, promovendo a educação de respeito à pluralidade étnico-racial.

O objetivo da Educação das Relações Étnico-Raciais é promover o conhecimento e a formação de atitudes, posturas e valores que eduquem os cidadãos para a convivência respeitosa com a diversidade, incentivando a interação e a busca por objetivos comuns que garantam os direitos de todos, respeitando as identidades e contribuindo para a consolidação da democracia. Nesse sentido, a Lei nº 11.645/2008, ao incluir a história e cultura indígena no currículo escolar, reforça o compromisso da educação brasileira com a valorização dessas culturas.

O ensino da "História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena" tem como objetivo reconhecer e valorizar a luta dos negros e dos povos indígenas no Brasil, destacando suas influências nas áreas social, econômica, política e religiosa, e resgatando suas contribuições na formação da sociedade brasileira. Para que essa temática seja abordada de forma eficaz, é essencial que haja um programa de formação contínua para os professores, dado que o racismo e o preconceito são questões complexas que exigem uma abordagem cuidadosa e qualificada.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



Relatei.

O sistema constitucional brasileiro se estruturou no princípio da tripartição dos poderes, na forma do artigo 2º da CF/88, de observância obrigatória pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo sido distribuídas funções típicas e atípicas aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, os quais, entre si, são independentes e harmônicos. A mesma norma que institui a separação dos poderes proíbe ingerências indevidas de um poder sobre outro, de forma a garantir a já referida harmonia, motivo pelo qual a Constituição Federal estabeleceu determinadas matérias para as quais há reserva de iniciativa ao Chefe do Poder Executivo, por dizerem respeito a questões de organização administrativa e, especialmente, que estão sob o controle e gerenciamento do titular desse poder.

Nesse mesmo sentido, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada. Sendo assim, por simetria, impõe-se a observância, pelos entes federados inferiores (Estados-membros e Municípios), dos princípios e regras gerais de organização adotados pela União.

Analisando os fatores principiológicos previstos na Carta Magna, exsurge o da independência e harmonia dos Poderes, expressamente estabelecido no artigo 2º da Constituição Federal<sup>1</sup>. Ao organizarem-se, portanto, Estados-membros e Municípios estão obrigados a reproduzir em suas Leis Maiores o princípio da separação dos Poderes, bem como a efetivamente respeitá-lo no exercício de suas competências.

Diante de tal regramento conceitual, a Constituição Federal previu matérias cuja iniciativa legislativa reservou expressamente ao Chefe do Poder Executivo (artigo 61, parágrafo 1º, por exemplo). A Constituição Estadual, por simetria, reproduziu esse regramento, no que era cabível. Destarte, a eventual ofensa a este princípio pelo Poder Legislativo pode inquinar o ato normativo de nulidade, por vício de inconstitucionalidade

---

<sup>1</sup> Art. 2º - São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI  
Montenegro Cidade das Artes**



formal, em razão da indevida ingerência na esfera de competência exclusiva do Poder Executivo.

Ultrapassado tal ponto, verifica-se que o presente Projeto de Lei, por mais interessante que seja o seu conteúdo, ao legislar sobre a inserção de tal Programa junto ao município, editou norma sobre matéria estranha à sua iniciativa legislativa.

Tenho que, no caso em análise, o projeto de lei padece de vício de iniciativa, porquanto, na melhor exegese do artigo 82, inciso VII, da Constituição Estadual, aplicável aos Municípios por força do disposto no artigo 8º, *caput*<sup>2</sup>, da Carta referida, incumbe ao Chefe do Poder Executivo, privativamente, a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da administração, *in verbis*:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

VII - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração estadual;**

[...]

Tal matéria, salvo melhor juízo, é de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, não podendo a Casa Legislativa tomar para si a elaboração de projetos que visem a dispor sobre essa matéria, sob pena de, em caso de usurpação da iniciativa, eivar de inconstitucionalidade o texto legal daí decorrente. Nesta trilha, o entendimento de Hely Lopes Meirelles<sup>3</sup>:

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original; só o autor pode oferecer modificações substanciais, através de

<sup>2</sup> Art. 8º - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, rege-se-á por lei orgânica e pela legislação que adotar, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 676.



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



mensagem aditiva. No mais, sujeita-se a tramitação regimental em situação idêntica a dos outros projetos, advertindo-se, porém, que a usurpação de iniciativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto.

Por essa ótica, entendo que houve pela Casa Legislativa a invasão na esfera de competência reservada ao Chefe do Executivo, violando, de modo direto, também o disposto no artigo 82, incisos II e III, da Constituição Estadual, aplicável, aos Municípios, em simetria, por força do artigo 8º, *caput*, da Carta do Estado:

Art. 82 - Compete ao Governador, privativamente:

[...]

**II - exercer, com o auxílio dos Secretários de Estado, a direção superior da administração estadual;**

**III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;**

[...]

As decisões que seguem são muito semelhantes ao caso em análise, como se observa:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 8.388/2019, DE CAXIAS DO SUL. INSTITUIÇÃO DE PROGRAMA ENTRE O PODER EXECUTIVO E INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR. MATÉRIA DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INICIATIVA IDENTIFICADO. VÍCIO MATERIAL DECORRENTE DO AUMENTO DE DESPESAS. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES. NORMA DE CARÁTER AUTORIZATIVO. É inconstitucional Lei Municipal de origem do Poder Legislativo que "Autoriza o Município de Caxias do Sul a Instituir o Programa de Cooperação entre o Poder Executivo e Instituições de Ensino Superior para o desenvolvimento de atividades de extensão universitárias voltadas para formulação e avaliação de Políticas Públicas e dá outras providências". A norma impugnada, ao tratar da instituição de programa entre o Poder Executivo Municipal e Instituições



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



de Ensino Superior, dispondo, ainda, sobre a formalização de convênios destinação de recursos pelos órgãos municipais, o dever de instituição de Comitê de Avaliação integrado por membro de cada órgão municipal que tenha formalizado o convênio e a respeito da origem das despesas decorrentes da execução da lei, por dispor sobre criação/estruturação/atribuições de órgãos da Administração Pública e a organização e o funcionamento da administração municipal, era de competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Vício formal configurado por afronta aos arts. 60, inc. II, alínea "d", 82, inc. III e VII, 149, inc. I, II e III, e art. 154, inc. I, da Constituição Estadual, e art. 61, § 1º, II, alínea "b", da Constituição Federal. Violação dos princípios da harmonia e independência dos Poderes. Vício material caracterizado porque, ao prever que os órgãos municipais que formalizarem os convênios destinarão os recursos necessários e que as despesas decorrentes da execução da lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário, importou em aumento de despesas. Violação do disposto no art. 149, incisos I, II e III, e art. 154, inciso I, da Constituição Estadual. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, que resulte da usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo eventualmente editado, ainda que este meramente autorize o Chefe do Poder Executivo. Precedentes. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70081808008, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 2.122/2021. MUNICÍPIO DE PIRATINI/RS. INCLUSÃO DE CONTEÚDO SOBRE CULTURA TRADICIONALISTA NAS AULAS MINISTRADAS NAS ESCOLAS PÚBLICAS DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO. COMPETÊNCIA DE INICIATIVA LEGISLATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES. 1. A Lei nº 2.122/2021, do Município de Piratini/RS, inclui conteúdo sobre cultura tradicionalista nas aulas ministradas nas escolas públicas da rede municipal de ensino. 2. Os dispositivos da Lei Orgânica Municipal, por se tratar de diploma com "status" infraconstitucional,



**ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE MONTENEGRI**  
**Montenegro Cidade das Artes**



não servem de parâmetro para controle de constitucionalidade. 3. Lei que trata de matéria essencialmente administrativa, concernente ao funcionamento da Administração Municipal, pois seus comandos implicam interferência direta nas atividades da Secretaria Municipal de Educação e do Conselho Municipal de Educação, impondo de forma implícita uma série de ações e compromissos que deverão ser executados pela Secretaria Municipal de Educação. Invasão de competência privativa do Chefe do Poder Executivo, pelo Poder Legislativo, para dispor sobre as atribuições de secretarias e órgãos da Administração Pública. 4. Violação ao disposto nos artigos 60, inciso II, alínea "d", e 82, II e VII, da CE/89, aplicáveis aos municípios por força do artigo 8º, "caput", da mesma Carta. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal verificada. Ofensa ao Princípio da Separação e Independência dos Poderes consagrado no artigo 10 da Constituição Estadual. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. UNÂNIME.(Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70085567618, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Luiz Felipe Brasil Santos, Julgado em: 14-10-2022)

Por todo o exposto, opinamos pela inviabilidade do Presente Projeto de Lei, com fundamento na inconstitucionalidade material.

Montenegro/RS, 04 de abril de 2025.

**Adriano Bergamo**

Consultor Jurídico - OAB/RS 65.961