



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

**PARECER AJL/CMT Nº. 72/2023.**

Teresina (PI), 13 de abril de 2023.

**Assunto:** *Projeto de Lei Ordinária nº. 88/2023*

**Autor:** *Ver. Alan Brandão*

**Ementa:** *“INSTITUI O PROGRAMA DE INCENTIVO À LEITURA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA ALUNOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.*

**I – RELATÓRIO:**

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: *“INSTITUI O PROGRAMA DE INCENTIVO À LEITURA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS PARA ALUNOS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.*

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

É, em síntese, o relatório.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

**II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:**

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

**Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo. (grifo nosso)**

[...]



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

*§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)*

*§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.*

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

### **III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE:**

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

Quanto aos demais aspectos concernentes à redação legislativa, cumpre informar a competência da divisão de redação legislativa, conforme artigo 32 da **Resolução Normativa nº. 111/2018**:

*Art. 32. À Divisão de Redação Legislativa (DRL) compete analisar as proposições legislativas prontas para deliberação pelo Plenário da Câmara Municipal, no tocante à técnica legislativa; supervisionar a elaboração das minutas de redação final, de redação para o segundo turno e de redação do vencido das proposições aprovadas pelo Plenário a ser submetida à Mesa, nos termos do Regimento Interno da Câmara Municipal; supervisionar a revisão dos textos finais das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões, procedendo às adequações necessárias em observância aos preceitos de técnica legislativa; supervisionar a elaboração dos quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal, em cotejo com os textos da legislação vigente, das emendas apresentadas, da redação final aprovada e dos vetos; disponibilizar na internet, para acesso público, as redações finais, redações para o segundo turno e redações do vencido aprovadas pelo Plenário, os textos finais revisados das proposições aprovadas terminativamente pelas Comissões e os quadros comparativos das proposições em tramitação na Câmara Municipal; e executar atividades correlatas, com o auxílio das suas subunidades subordinadas. (grifo nosso)*

#### **IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:**

Em que pese a boa intenção do legislador, a proposição em apreço não merece prosperar pelas razões a seguir expendidas.

De início, vale pontuar que o art. 9º, inciso IV, da Lei Federal nº. 9.394/96 – “Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional”, preceitua que cabe à União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecer competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de forma a assegurar formação básica comum. Assim, compete ao Conselho Nacional de Educação fixar o currículo mínimo comum (art. 9º, § 1º, alínea “c”, da Lei Federal nº. 4.024/61, com a redação dada pela Lei nº. 9.131/95).

Por conseguinte, aos Municípios cabe baixar normas complementares para o seu sistema de ensino (art. 11, inciso III, Lei Federal nº. 9.394/96), sistemática essa reafirmada pelo art. 26, *caput*, do diploma acima mencionado. Dessa forma, cabe ao sistema municipal de ensino, portanto, contemplar a parte diversificada do currículo escolar,



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

visando a atender às peculiaridades locais e criando incentivos para o aprendizado, como o pretendido pelo presente projeto de lei.

Na situação em apreço, embora verificada a competência municipal para tratar do presente tema, faz-se necessário analisar também a proposição sob o enfoque da iniciativa legislativa.

*In casu*, resta evidente que o projeto em testilha, ao estabelecer atribuições a serem desenvolvidas por servidores e órgão municipal, versa sobre o funcionamento da administração municipal, tratando de atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88.

Nesse sentido, tem-se o disposto no art. 102, inciso VI, da Constituição do Estado do Piauí, bem como no art. 51, inciso IV, e art. 71, inciso V, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:

***Art. 102. Compete privativamente ao Governador do Estado:***

*[...]*

***VI – dispor sobre a organização, o funcionamento, a reforma e a modernização da administração estadual, na forma da lei; (grifo nosso)***

***Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:***

*[...]*

***IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)***

***Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:***

*[...]*

***V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)***



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Com efeito, a par de pretender criar um programa de incentivo à leitura nas escolas públicas municipais a proposição na verdade interfere no funcionamento das escolas públicas municipais, criando deveres e estabelecendo atividades concretas no âmbito das escolas, invadindo a reserva da administração.

Desse modo, depreende-se que o projeto em comento pretende criar obrigações e estabelecer condutas a serem cumpridas por órgão da Administração Pública, qual seja, a Secretaria Municipal de Educação (art. 2º do PL); ora, não há dúvida de que tal iniciativa parlamentar invade a esfera de gestão administrativa, posto ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência que, ao Poder Executivo cabe, primordialmente, a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público e, de outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração.

A proposição em enfoque, portanto, ao versar sobre temática inserta à reserva da administração, representa flagrante ofensa ao princípio da separação dos poderes, tendo em vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, uma vez que não pode o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra "A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353", afirma o seguinte:

*Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

A fim de corroborar essa percepção, vale colacionar alguns julgados proferidos pelo Supremo Tribunal Federal - STF quanto à temática ora tratada:

*Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto "Escotismo Escola". 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF, ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)*

*Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre atribuições de órgãos da Administração Pública. Vício de iniciativa reconhecido. Inconstitucionalidade mantida.*

*1. O acórdão recorrido encontra-se em consonância com o entendimento pacífico da Corte de que é inconstitucional lei proveniente de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública.*

*2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF; ARE 1022397 AgR/RJ – Rio de Janeiro; AG.REG. no Recurso Extraordinário com Agravo; Relator: Min. Dias Toffoli; Julgamento: 08/06/2018; Publicação: 29/06/2018; Órgão julgador: Segunda Turma) (grifo nosso)*

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. VÍCIO DE INICIATIVA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPOE SOBRE ATRIBUIÇÕES E ESTABELECE OBRIGAÇÃO A ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.*

*1. Acórdão recorrido que se encontra em sintonia com a jurisprudência desta Corte no sentido de que padece de inconstitucionalidade formal a lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições ou estabeleça obrigações a órgãos públicos, matéria da competência privativa do Chefe do Poder Executivo.*

*2. Agravo regimental a que se nega provimento. (STF; RE 653041 AgR/MG – Minas Gerais; AG.REG. no Recurso Extraordinário; Relator(a): Min. Edson Fachin; Julgamento: 28/06/2016; Publicação: 09/08/2016; Órgão julgador: Primeira Turma) (grifo nosso)*

*ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº3.099/14, DO MUNICÍPIO DE PASSOS - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR -*



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

**INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CONFIGURAÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA.**

- Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados.

- A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo.

- O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abracada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder).

- Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF ADI 2443, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (grifo nosso)

Sobre a temática, vale ainda mencionar a existência de lei municipal em vigor, Lei nº. 5.652, de 27 de outubro de 2021 que "Institui a Política Municipal de Leitura e Escrita na Cidade de Teresina, e dá outras providências".

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara Municipal de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do RICMT.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto em análise.

**V – CONCLUSÃO:**



**ESTADO DO PIAUÍ**  
**CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**  
**Assessoria Jurídica Legislativa**

---

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **rejeição** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora examinado, pelos fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

  
FLAVIELLE CARVALHO COELHO  
ASSESSORA JURÍDICA LEGISLATIVA  
MATRÍCULA 07883-2 CMT  
Flavielle Carvalho Coelho  
Assessora Jurídica Legislativa - C.M.T.  
Mat.: 07883-2