



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

Parecer nº 017/2025/PL/CMCN/PROCESSO LEGISLATIVO

Requerente: Vereador Ezequiel Pereira da Silva Neto

Assunto: Projeto de Lei (PL) nº 032/2025, que “Institui Política Municipal de Apoio aos Clubes de Leitura no Município de Currais Novos, estabelece diretrizes para sua articulação com a rede pública de ensino, bibliotecas, organizações comunitárias e culturais e dá outras providências”.

EMENTA: POLÍTICA PÚBLICA DE APOIOS AOS CLUBES DE LEITURA. EDUCAÇÃO E CULTURA. AMPLIAÇÃO DO ACESSO ÀS FONTES E BENS CULTURAIS. COMPETÊNCIA DO ESTADO. FOMENTO AOS AGENTES DE DIFUSÃO DA LEITURA. DIRETRIZ DO PLANO NACIONAL DE CULTURA. CRIAÇÃO DE COMITÊ MUNICIPAL DE LEITURA E BIBLIODIVERSIDADE. COMPETÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO DE FUNCIONAMENTO DO COMITÊ ATRIBUÍDO AO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INICIATIVA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO. IMPOSIÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAR A LEI. INGERÊNCIA NÃO AUTORIZADA DO PODER LEGISLATIVO SOBRE O PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE.

I. Relatório

Trata-se de parecer solicitado pelo vereador Ezequiel Pereira da Silva Neto acerca do PL nº 032/2025, que institui Política Municipal de Apoio aos Clubes de Leitura.

Propõe-se a análise da conformidade constitucional e legal da referida proposição.

II. Parecer

A da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) ao assegurar, no seu art. 215, o pleno exercício de direitos culturais, dentre os quais o de amplo acesso às fontes e bens culturais, afirma a cultura como objeto de proteção do Estado. Desse modo, as atividades relacionadas ao desenvolvimento cultural do país são assumidas como estatais, impondo a adoção de políticas públicas voltadas ao alcance daquela finalidade.

Em âmbito nacional, conforme determinado pelo §3º do art. 215 da CRFB, a União deve elaborar, para vigência plurianual, o plano nacional de cultura, que estabelece um



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

conjunto de “*princípios, objetivos, políticas, diretrizes e metas para gerar condições de atualização, desenvolvimento e preservação das artes e das expressões culturais*”¹.

No período de 2010 a 2024, o plano nacional de cultura é o disposto na Lei Federal nº 12.343, de 2010, que pretende orientar ações do Poder Público na área cultura durante aquele período. Com o fim da vigência do Plano Nacional de Cultura 2010/2024, o Ministério da Cultura está articulando juntamente com a sociedade civil, a elaboração do novo plano nacional de cultura, que servirá parâmetro para elaboração, execução e avaliação das políticas públicas sobre cultura nos próximos dez anos.

Os entes federativos subnacionais, Estados e Municípios que aderirem ao Sistema Nacional de Cultura devem elaborar seus planos decenais de cultura².

Embora o Município de Currais Novos ainda não tenha elaborado seu Plano de Cultura³, as metas estabelecidas no Plano Nacional de Cultura servem de norte à elaboração de políticas públicas culturais locais.

Dentre as tarefas atribuídas ao Estado, pelo Plano Nacional de Cultura, ganham relevância, pela relação com o PL nº 032/2025, aquelas relacionadas ao fomento à cultura, à proteção da diversidade cultural, à ampliação e permissão de acesso aos meios de produção e fruição cultural, à ampliação da comunicação e troca entre agentes culturais e à estruturação e regulação da economia da cultura⁴.

¹ Anexo da Lei Federal nº 12.343, de 2 de dezembro de 2010.

² §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei Federal nº 12.343, de 2010.

³ Esta informação foi obtida no sítio eletrônico do Plano Nacional de cultura: <http://pnc.cultura.gov.br/planos-territoriais/rio-grande-do-norte-rn/>

⁴ Trechos do Plano Nacional de Cultura:

O Plano Nacional de Cultura está voltado ao estabelecimento de princípios, objetivos, políticas, diretrizes e metas para gerar condições de atualização, desenvolvimento e preservação das artes e das expressões culturais, inclusive aquelas até então desconsideradas pela ação do Estado no País.

O Plano reafirma uma concepção ampliada de cultura, entendida como fenômeno social e humano de múltiplos sentidos. Ela deve ser considerada em toda a sua extensão antropológica, social, produtiva, econômica, simbólica e estética.

O Plano ressalta o papel regulador, indutor e fomentador do Estado, afirmando sua missão de valorizar, reconhecer, promover e preservar a diversidade cultural existente no Brasil.

Aos governos e suas instituições cabem a formulação de políticas públicas, diretrizes e critérios, o planejamento, a implementação, o acompanhamento, a avaliação, o monitoramento e a fiscalização das ações, projetos e programas na área cultural, em diálogo com a sociedade civil.



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

No contexto das Diretrizes, Estratégias e Ações do Plano Nacional de Cultura, há previsão específica da ampliação das possibilidades de acesso à leitura por meio do fomento à formação de *“agentes de difusão da leitura, contadores de histórias e mediadores de leitura em escolas, bibliotecas e museus, entre outros equipamentos culturais e espaços comunitários”*⁵.

Ainda que a vigência do Plano Nacional de Cultura 2010-2024 tenha se encerrado, suas diretrizes e ações servem a demonstrar que o Estado brasileiro assumiu compromisso institucional de fomentar à leitura como forma de acesso à cultura.

O Sistema Nacional de Cultura - SNC, criado por lei específica, e o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais - SNIIC orientarão a instituição de marcos legais e instâncias de participação social, o desenvolvimento de processos de avaliação pública, a adoção de mecanismos de regulação e indução do mercado e da economia da cultura, assim como a territorialização e a nacionalização das políticas culturais.

Compete ao Estado:

- FOMENTAR A CULTURA de forma ampla, estimulando a criação, produção, circulação, promoção, difusão, acesso, consumo, documentação e memória, também por meio de subsídios à economia da cultura, mecanismos de crédito e financiamento, investimento por fundos públicos e privados, patrocínios e disponibilização de meios e recursos.
- PROTEGER E PROMOVER A DIVERSIDADE CULTURAL, reconhecendo a complexidade e abrangência das atividades e valores culturais em todos os territórios, ambientes e contextos populacionais, buscando dissolver a hierarquização entre alta e baixa cultura, cultura erudita, popular ou de massa, primitiva e civilizada, e demais discriminações ou preconceitos.
- AMPLIAR E PERMITIR O ACESSO compreendendo a cultura a partir da ótica dos direitos e liberdades do cidadão, sendo o Estado um instrumento para efetivação desses direitos e garantia de igualdade de condições, promovendo a universalização do acesso aos meios de produção e fruição cultural, fazendo equilibrar a oferta e a demanda cultural, apoiando a implantação dos equipamentos culturais e financiando a programação regular destes.
- AMPLIAR A COMUNICAÇÃO E POSSIBILITAR A TROCA ENTRE OS DIVERSOS AGENTES CULTURAIS, criando espaços, dispositivos e condições para iniciativas compartilhadas, o intercâmbio e a cooperação, aprofundando o processo de integração nacional, absorvendo os recursos tecnológicos, garantindo as conexões locais com os fluxos culturais contemporâneos e centros culturais internacionais, estabelecendo parâmetros para a globalização da cultura.
- ESTRUTURAR E REGULAR A ECONOMIA DA CULTURA, construindo modelos sustentáveis, estimulando a economia solidária e formalizando as cadeias produtivas, ampliando o mercado de trabalho, o emprego e a geração de renda, promovendo o equilíbrio regional, a isonomia de competição entre os agentes, principalmente em campos onde a cultura interage com o mercado, a produção e a distribuição de bens e conteúdos culturais internacionalizados.

⁵ Trechos do Plano Nacional de Cultura:

CAPÍTULO IV – DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO DA CULTURA NO DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO PROMOVER AS CONDIÇÕES NECESSÁRIAS PARA A CONSOLIDAÇÃO DA ECONOMIA DA CULTURA INDUZIR ESTRATÉGIAS DE SUSTENTABILIDADE NOS PROCESSOS CULTURAIS
ESTRATÉGIAS E AÇÕES

4.4.11 Capacitar educadores, bibliotecários e agentes do setor público e da sociedade civil para a atuação como agentes de difusão da leitura, contadores de histórias e mediadores de leitura em escolas, bibliotecas e museus, entre outros equipamentos culturais e espaços comunitários.



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

Nesse sentido, compreende-se que os objetivos, princípios e diretrizes da Política Municipal de Apoio aos Clubes de Leitura, previstos nos arts. 3º, 4º e 5º do PL nº 032/2025, adequam-se ao deveres do Estado, relativos à ampliação de acesso à cultura.

No que se refere à iniciativa da proposição, há, contudo, violação a regras constitucionais que vicia os art. 7º da proposição

A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) definiu, expressa e exhaustivamente, as hipóteses de restrição à iniciativa para iniciar o processo legislativo. Desse modo, no que tange à “legitimidade” para apresentação de proposições, não obstante o art. 61, *caput*, da Constituição Federal, a atribuir, indistintamente a inúmeros órgãos e pessoas, a depender do conteúdo da proposição, há restrições que visam proteger a independência dos Poderes.

O Chefe do Poder Executivo, como decorrência lógica das atribuições que lhe são constitucionalmente conferidas, atinentes à direção da Administração Pública Federal e definição da sua estrutura e funcionamento (art. 84, I e VI da CRFB), teve assegurado, pela Carta Magna, reserva exclusiva da iniciativa das leis que dispusessem sobre o gerenciamento da máquina pública.

As normas constitucionais que tratam da reserva de iniciativa no processo legislativo aplicam-se aos demais entes federativos impositivamente, já que compõem aquilo que o Supremo Tribunal Federal (STF) nomina de “normas de observância obrigatória” (ADI 89, ADI 637, ADIMC 766, ADI 430, ADI 1275 etc.).

Uma das hipóteses de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo é a das leis que tratem criação e extinção de órgãos na Administração Pública (art. 61, § 1º, II, “e” da CRFB). Por imposição do princípio da simetria, a Lei Orgânica do Município de Currais Novos contém dispositivo com idêntico conteúdo (art. 48, § 1º, IV).



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

Compreende-se, em consequência, que a organização da Administração Pública Municipal, por meio da criação e estruturação dos órgãos e entidades que a compõem, mediante ato normativo primário, é prerrogativa do Chefe de Governo.

Tal interpretação decorre de jurisprudência pacífica do STF, como se observam dos arestos abaixo transcritos:

Lei do Estado de São Paulo. **Criação do Conselho Estadual de Controle e Fiscalização do Sangue (COFISAN), órgão auxiliar da Secretaria de Estado da Saúde. Lei de iniciativa parlamentar. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade reconhecida.** Projeto de lei que visa à criação e estruturação de órgão da administração pública: iniciativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, CF/1988). Princípio da simetria. [**ADI 1.275**, rel. min. Ricardo Lewandowski, j. 16-5-2007, P, DJ de 8-6-2007.] = **ADI 3.179**, rel. min. Cezar Peluso, j. 27-5-2010, P, DJE de 10-9-2010 (grifo nosso)

A Lei 6.835/2001, de iniciativa da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo, cria nova atribuição à Secretaria de Fazenda Estadual, órgão integrante do Poder Executivo daquele Estado. À luz do princípio da simetria, são de iniciativa do chefe do Poder Executivo estadual as leis que versem sobre a organização administrativa do Estado, podendo a questão referente à organização e funcionamento da administração estadual, quando não importar aumento de despesa, ser regulamentada por meio de decreto do chefe do Poder Executivo (...). Inconstitucionalidade formal, por vício de iniciativa da lei ora atacada. [**ADI 2.857**, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 30-8-2007, P, DJ de 30-11-2007.] (grifo nosso)

Lei de iniciativa do Ministério Público. (...) O texto normativo criou novo órgão na administração pública estadual, composto, entre outros membros, por dois secretários de Estado, além de acarretar ônus para o Estado-membro. Afronta ao disposto no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição do Brasil. [**ADI 603**, rel. min. Eros Grau, j. 17-8-2006, P, DJ de 6-10-2006.] (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Artigos 238 e 239 da Constituição do estado do Rio Grande do Sul. 3. **Lei estadual n. 9.726/1992.** 4. **Criação do Conselho de Comunicação Social.** 5. **O art. 61, § 1º, inciso II, alínea "a" da Constituição Federal, prevê reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo para criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública.** 6. É firme a jurisprudência desta Corte orientada pelo princípio da simetria de que cabe ao Governador do Estado a iniciativa de lei para criação, estruturação e atribuições de secretarias e de órgãos da administração pública. 7. Violação ao princípio da separação dos poderes, pois o processo legislativo ocorreu sem a



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

participação chefe do Poder Executivo. 8. Ação direta julgada procedente. (ADI 821/RS), Rel. Ministro Gilmar Mendes, j. 02/09/2015) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - INSTAURAÇÃO DE PROCESSO LEGISLATIVO - PROJETO DE LEI VETADO - VETO GOVERNAMENTAL REJEITADO - CRIAÇÃO DO CONSELHO DE TRANSPORTE DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - CLÁUSULA DE RESERVA - USURPAÇÃO DE INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA E REFERENDADA PELO PLENÁRIO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. - A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual traduz matéria que se insere, por efeito de sua natureza mesma, na esfera de exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo local, em face da cláusula de reserva inscrita no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição da República, que consagra princípio fundamental inteiramente aplicável aos Estados-membros em tema de processo legislativo. Precedentes do STF. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do 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 ato legislativo eventualmente editado. Precedentes do STF (ADI 1391 MC/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, j 01/02/1996) (grifo nosso)

Nesse contexto, se insere o art. 7º do PL nº 032/2025, que institui o Comitê Municipal de Leitura e Bibliodiversidade a fim de funcionar como órgão de governança da Política Municipal de Apoio aos Clubes de Leitura. O texto da proposição não vincula, expressamente, o órgão criado a nenhum dos Poderes da República, embora sua composição contemple representantes do Poder Executivo – Secretários da Educação e da Cultura – e o do Poder Legislativo – vereador.

Não esclarece, ainda, o PL nº 032/2025, o Poder competente para escolha e nomeação do membros, o respectivo mandato, a distribuição de funções entre os membros, as atribuições específicas do órgão na avaliação, monitoramento e proposição das políticas públicas relacionadas à leitura, periodicidade da reuniões e o quórum de votação das decisões.

Estas normas gerais de funcionamento do Comitê de Comitê Municipal de Leitura e Bibliodiversidade devem ser estabelecidas por meio de ato regulamentador, cuja confecção é atribuída ao Chefe do Poder Executivo, no art. 9º do PL nº 032/2025.



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

Se o Poder Executivo, na regulamentação da lei, poderá definir todos os aspectos de funcionamento do Comitê Municipal de Leitura e Bibliodiversidade, efetuando, por consequência, a indicação e nomeação dos membros, trata-se de órgão vinculado ao Poder Executivo.

Tratando-se de órgão vinculado ao Poder Executivo, como instrumento de política pública do Município, a sua criação e estruturação insere-se naquilo que é denominado de reserva da Administração. É que, como demonstrado, a Constituição da República destaca determinadas matérias, dentre elas a atinente à criação de órgãos do Poder Executivo, a fim de resguardar-lhes da interferência dos demais Poderes, ao menos no que se refere à iniciativa legislativa.

No caso em análise, ainda que se trate de órgão voltado à promoção da participação da sociedade na formulação de políticas públicas relacionadas à atividade de leitura no seio dos Clubes de Leitura, o fato de ser institucionalmente vinculado ao Poder Executivo, não permite que sua criação se dê por lei de iniciativa parlamentar, sob pena de violação do art. 61, § 1º, II, “e” da Constituição Federal.

O mesmo vício, violação ao princípio da separação dos Poderes, ainda que por outras razões, inquina o art. 9º do PL nº 032/2025. É que, o estabelecimento de prazo, por meio de lei de iniciativa parlamentar, para que o Poder Executivo regulamente lei, expressa ingerência não constitucionalmente autorizada de um Poder da República a outro. Transcreve-se, a seguir, ementa de julgado do STF que expressa a posição adotada na presente manifestação:

Trata-se de ação direta na qual se pretende seja declarada inconstitucional lei amazonense que dispõe sobre a realização gratuita do exame de DNA. (...) Os demais incisos do art. 2º, no entanto, não guardam compatibilidade com o texto constitucional. (...) **No caso, no entanto, o preceito legal marca prazo para que o Executivo exerça função regulamentar de sua atribuição, o que ocorre amiúde, mas não deixa de afrontar o princípio da interdependência e harmonia entre os Poderes. A determinação de prazo para que o chefe do Executivo exerça função que lhe incumbe originariamente, sem que**



Câmara Municipal de Currais Novos
Procuradoria Legislativa

expressiva de dever de regulamentar, tenho-a por inconstitucional. Nesse sentido, veja-se a [ADI 2.393](#), rel. min. Sydney Sanches, *DJ* de 28-3-2003, e a [ADI 546](#), rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 14-4-2000. (...) Ante o exposto, julgo parcialmente procedente o pedido formulado e declaro inconstitucionais os incisos I, III e IV, do art. 2º, bem como a expressão "no prazo de sessenta dias a contar da sua publicação", constante do *caput* do art. 3º da Lei 50/2004 do Estado do Amazonas. (**ADI 3.394**, voto do rel. min. Eros Grau, j. 2-4-2007, *P, DJE* de 15-8-2008) (*grifo nosso*).

III. Conclusão

Em face do exposto, conclui-se:

a) a matéria tratada no PL nº 032/2025 amolda-se às competências relacionadas à cultura, nos termos da Lei Federal nº 12.343, de 2010;

b) o art. 7º do PL nº 032/2025 é formalmente inconstitucional por invadir competência privativa do Chefe do Poder Executivo, relativa à estruturação da Administração Pública, nos termos dos arts. 61, § 1º, II, "e" da CRFB e 48, § 1º, IV da Lei Orgânica do Município; e

c) o art. 9º do PL nº 032/2025 é materialmente inconstitucional por violar o princípio da separação dos Poderes.

Currais Novos, 25 de junho de 2025.

MILLENA JANUÁRIO MAGIONI

Procuradora Legislativa