



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

OTJ SIGA Nº CMBG-OTJ-2026/00053

Bento Gonçalves, 26 de março de 2026.

ORIENTAÇÃO TÉCNICO-JURÍDICA

Referência: Projeto de Lei nº 29, de 09/03/2026

INSTITUI O PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO À LEITURA NAS ESCOLAS PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE BENTO GONÇALVES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O presente Projeto de Lei visa instituir o programa municipal de incentivo à leitura nas escolas públicas do Município de Bento Gonçalves e dá outras providências.

Justifica o Nobre Edil, que a proposição tem por finalidade instituir o Programa Municipal de Incentivo à Leitura nas Escolas Públicas do Município de Bento Gonçalves, com o propósito de fomentar o hábito da leitura, ampliar o acesso ao livro e promover o desenvolvimento intelectual e cultural dos alunos da Rede Pública Municipal.

A leitura é uma das principais portas para o conhecimento, a autonomia e o desenvolvimento humano. No entanto, os dados da pesquisa "Retratos da Leitura no Brasil 2024", realizada pelo Instituto Pró-Livro em parceria com o IPEC, revelam um cenário preocupante: apenas 47% da população brasileira com 5 anos ou mais pode ser considerada leitora, o menor índice já registrado desde 2007.

Essa pesquisa mostra que, apesar da queda no índice geral de leitura, as crianças continuam sendo o grupo etário que mais lê no Brasil. Entre 5 e 10 anos, a média é de 7,27 livros por ano. Na faixa dos 11 a 13 anos, o número é de 7,56 livros, enquanto os adolescentes de 14 a 17 anos leem, em média, 6,20 obras anuais. Esses números, embora relativamente altos considerando as diferentes realidades presentes no país, revelam uma tendência preocupante: conforme avançam na idade, os adolescentes e adultos leem cada vez menos por prazer. Aos 5 ou 6 anos, quando a alfabetização está em processo, a leitura

Classif. documental

01.02.03.01



CMBGOTJ202600053A

Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

ainda é fortemente estimulada pela família e pela escola. No entanto, ao chegar ao Ensino Médio, 45% dos estudantes afirmam não ler literatura nem mesmo quando indicada pelos professores.

Outro aspecto apontado nesse estudo é a desigualdade no acesso. Enquanto estudantes de famílias com maior renda e escolaridade leem mais, crianças em situação de vulnerabilidade enfrentam obstáculos como falta de bibliotecas, ausência de livros em casa e dificuldade de acesso a materiais digitais. Apenas 30% dos estudantes brasileiros afirmam encontrar todos os livros indicados pelos professores nas bibliotecas escolares e universitárias, mostrando a carência de infraestrutura em grande parte do país.

Já na fase adulta, média de leitura no Brasil caiu para 3,96 livros por ano por habitante, segundo a 6ª edição desta pesquisa fica evidenciando uma queda em relação ao levantamento de 2019 (4,95 livros). O país perdeu cerca de 7 milhões de leitores nesse período, com 53% da população não lendo nenhum livro (nem em parte) em 2024.

A queda, no entanto, não é apenas percentual. Estudos também apontam para uma diminuição da capacidade de concentração e compreensão, acendendo um alerta sobre o avanço do chamado analfabetismo funcional. A condição, segundo a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), abrange pessoas que até reconhecem letras e números, mas não conseguem interpretar textos simples e usar a leitura e a escrita no cotidiano, o que afeta o desenvolvimento pessoal e a plena cidadania.

Desta forma, o incentivo à leitura constitui um dos pilares fundamentais da formação educacional, contribuindo diretamente para o aprimoramento das competências de interpretação, produção textual, pensamento crítico e comunicação. A leitura não apenas amplia o conhecimento, como também fortalece a cidadania, a autonomia intelectual e a capacidade de reflexão dos estudantes.

Nesse sentido, a presente proposição estabelece diretrizes que viabilizam a formação de leitores proficientes e críticos, assegurando a inclusão, a democratização do acesso ao livro e o fortalecimento da política educacional municipal, em consonância com os princípios do Plano Municipal de Educação e com as diretrizes nacionais da educação básica.

Ressalta-se, ainda, que a presente proposição não implica criação de despesas obrigatórias ao Município, uma vez que sua execução ficará condicionada à disponibilidade orçamentária e financeira, utilizando-se, quando possível, de parcerias, convênios e ações já existentes no âmbito da administração pública.

Assevera ainda, que diante da relevância do tema e dos benefícios que esta iniciativa trará à comunidade escolar e ao Município de Bento Gonçalves, solicita-se o apoio dos nobres pares para a aprovação deste Projeto de Lei, certo de que contribuirá significativamente para o avanço educacional, social e cultural do Município.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

Preliminarmente, sob a ótica da competência, deve ser destacado que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, I, da Constituição Federal), assim disposto:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;
(grifamos)

Além disso, a Lei Orgânica Municipal (art. 62, inciso 1 e II) insere a competência quanto à autonomia para dispor sobre assuntos de interesse local, assim disposto:

Art. 6º **Compete ao Município**, no exercício de sua autonomia:

I - organizar-se administrativamente, observadas as legislações federal e estadual;

II - decretar suas leis, expedir decretos e atos relativos aos assuntos de seu peculiar interesse;
(grifamos)

Porém, além da análise da competência legislativa do Município, outras análises se fazem necessárias à viabilidade de um projeto de lei, a exemplo de determinados aspectos de ordem técnica que podem afetar a sua regular tramitação. Todas as leis (sejam municipais, estaduais ou federais) devem obedecer a algumas regras, que viabilizem, do ponto de vista formal, o seu trâmite legislativo. Assim, deve-se examinar a proposição também sob a ótica da iniciativa legislativa.

A respeito da iniciativa legislativa privativa, Ives Grandra da Silva Martins ensina^[1]:

(...) sobre tais matérias tem o Poder Executivo melhor visão do que o Legislativo, por as estar gerindo. A administração da coisa pública, não poucas vezes, exige conhecimento que o Legislativo não tem, e outorgar a este poder o



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

direito de apresentar os projetos que desejasse seria oferecer-lhe o poder de ter sua iniciativa sobre assuntos que refogem a sua maior especialidade.

Se tal possibilidade lhe fosse ofertada, amiúde, poderia deliberar de maneira desastrosa, à falta de conhecimento, prejudicando a própria Administração Nacional.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, **alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.**

Ocorre que, a Lei Orgânica Municipal estabelece a competência privativa do Prefeito para deflagrar o processo legislativo em relação à organização e funcionamento da Administração e dos serviços públicos, o que inclui a presente matéria, assim disposto:

Art. 38. São da **iniciativa privativa do Prefeito** as leis que:

(...)

IV - **criem** ou suprimam **órgãos ou serviços do Executivo.**

Art. 57. Compete **privativamente ao Prefeito:**

(...)

VI - **dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal,** na forma da lei;

(...)

X - planejar e promover a execução dos **serviços públicos** municipais; (grifamos)



CMBGOTJ202600053A



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

Ao pretender instituir o Programa Municipal de incentivo à leitura nas escolas públicas do Município, o Vereador proponente acaba por se **reportar à gestão administrativa do Município, interferindo diretamente na gestão da Secretaria de Educação, estabelecendo obrigações diretas ao órgão público.**

Neste contexto de organização e funcionamento da administração pública, com que se reveste o conteúdo desta proposição legislativa, **Hely Lopes Meirelles** (Direito Municipal Brasileiro. 13R Ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732), nos legou a lição de que o Poder Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que o **Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que **serviço público** ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e **atribuições das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal;** (grifou-se)

Desta forma, constata-se que, em essência, o projeto de lei em análise acaba por revelar a pretensão de dispor sobre a organização e funcionamento da administração do Poder Executivo, **especificamente na Secretaria de Educação**, na medida em que versa sobre a instituição do Programa Municipal de incentivo à leitura nas escolas públicas do Município.

Ainda, o referido projeto de lei estabelece capacitação de profissionais da educação, criando novas atribuições para órgão públicos e/ou a imposição de programas de treinamento específicos para servidores, sendo matéria reservada a iniciativa do Poder Executivo.

Caracterizado está, portanto, que a iniciativa do Nobre Edil no encaminhamento deste Projeto de Lei, **por ser de origem legislativa** apresenta "**Vício de Iniciativa**", pois, compete privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre a



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES

Palácio 11 de Outubro

organização e funcionamento da administração municipal, nos exatos termos ao que dispõe o Art. 57, inciso VI, da Lei Orgânica Municipal, que "in verbis", nos diz:

Art. 57. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;" (grifamos)

Outrossim, em que pese o mérito da proposição no âmbito do Legislativo Municipal, esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia, se dá mediante os limites da independência e harmonia entre os Poderes, consoante assim disposto:

Na Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito.

Na Lei Orgânica do Município de Bento Gonçalves:

Art. 2º São poderes do Município, **independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.**

§1º É vedada a delegação de atribuições entre os poderes.



Estado do Rio Grande do Sul
CÂMARA MUNICIPAL DE BENTO GONÇALVES
Palácio 11 de Outubro

§2º O cidadão investido na função de um deles não pode exercer a de outro.

(grifou-se)

Por fim, como medida de alerta, cabe destacar que no âmbito da Câmara dos Vereadores, o instrumento regimental adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo, como as que resultam do projeto autorizativo examinado, **é a Indicação**, disposta no art. 122, da Resolução nº 336, de 10 de fevereiro de 2022 (Regimento Interno).

Portanto, pela forma aqui exposta, parte-se do princípio de que a independência entre os poderes pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro, **inferindo, portanto, ilegítima a iniciativa do Legislativo para a autoria do projeto de lei ora em exame**, fato que obsta as demais análises, **concluindo-se pela inviabilidade técnica do Projeto de Lei ora em análise**, tendo em vista o "vício de iniciativa" da proposição, e, a **tentativa de atribuir funções de um Poder sobre outro, ofendendo o princípio da independência e harmonia entre os Poderes**.

Desta feita, considerando os aspectos expendidos, a Orientação Técnico-Jurídica desta Assessoria é **DESFAVORÁVEL** à sua tramitação.

Notas de Rodapé

1. ^ MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. *Comentários à Constituição do Brasil*, vol. 4, tomo 1. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 387

- assinado eletronicamente -
Taime Roberto Nicola
Coordenador do Departamento Jurídico

- assinado eletronicamente -
Patrícia Brun Perizzolo
Procurador Jurídico

