

PARECER Nº 444/2022

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 4072/2022

Ementa: Projeto de Lei que: “*CRIA A BIBLIOTECA DIGITAL MUNICIPAL DE CUIABÁ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*”

Autoria: Vereador Marcus Brito Junior

I – RELATÓRIO

O Vereador responsável pela autoria deste projeto, em sua justificativa (fl. 04), aduz que o projeto de lei visa **criar a Biblioteca Digital Municipal de Cuiabá**, com os seguintes objetivos:

“As Bibliotecas Digitais têm se configurado como um novo paradigma no que se refere à democratização do acesso à leitura e à informação. Elas apresentam um enorme potencial no sentido de superar barreiras geográficas e físicas, uma vez que seu conteúdo pode ser acessado a qualquer tempo e em qualquer local, permitindo aos seus usuários o acesso online aos seus conteúdos através de dispositivos como celulares, tablets, notebooks, dentre outros.

Desta forma, a disponibilização de plataformas de leitura digital para o público é entendida como uma importante ferramenta para a construção de políticas públicas de inclusão digital no sentido de contribuir para a formação de novos leitores, contribuindo para a cidadania destes indivíduos.

(...)

Proporcionará a todos os cidadãos, além do acesso às publicações impressas, o acesso ilimitado a milhares de livros em formato digital que poderão ser lidos em qualquer lugar e a qualquer hora, atendendo às demandas de um



público não presencial, que busca conteúdos informacionais em meio digital.

Desta forma entende-se que à Biblioteca Digital Municipal de Cuiabá alcançará um novo patamar onde a leitura e a informação não encontram barreiras que impeçam o seu alcance, sobretudo às pessoas que ainda se encontram privadas de seu direito à leitura e à informação como forma de diminuir desigualdades e contribuir para a formação de cidadãos conscientes de seu papel na sociedade.”

O processo não está instruído com qualquer estudo de viabilidade técnica, de educação pública, de perfil administrativo, pesquisas quantitativas, estudo de impacto econômico, financeiro, orçamentário, etc.

É a síntese do necessário.

II – EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

O processo legislativo consiste num conjunto coordenado de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da Constituição Federal, Constituição Estadual e da Lei Orgânica do Município.

Segundo o constitucionalista **Alexandre de Moraes**: “O respeito ao devido processo legislativo na elaboração das espécies normativas decorre do princípio da legalidade, consagrado constitucionalmente, uma vez que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de espécie normativa devidamente elaborada pelo Poder competente, segundo as normas de processo legislativo”.

Portanto, temos que é esse conjunto normativo que fornece as suas bases e define os elementos fundamentais do processo legislativo, tais como: competência, a matéria legislativa, a iniciativa das leis, discussão, votação, aprovação, rejeição e veto.

O **Supremo Tribunal Federal (STF)** considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal, como norma geral, aplicável a todos os entes federais.



Inicialmente, cumpre salientar que, não cabe a esta CCJR qualquer análise de mérito e/ou política dos projetos de lei, sendo que tal atribuição é destinada aos Agentes Políticos envolvidos.

Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

Neste escopo, temos a ressaltar que quanto aos requisitos de constitucionalidade e legalidade, o projeto de lei em comento não atende tais balizas, portanto, havendo mácula ou vício no processo legislativo.

Resta claro a magnífica e salutar intenção do legislador, no entanto, é pacífico que esta matéria se insere no âmbito de iniciativa do **Chefe do Poder Executivo**.

Ocorre que o nobre parlamentar quer **implementar políticas públicas em um projeto e/ou programa de governo** (observar os artigos 1º; 2º; 4º; e 6º do projeto de lei).

E, até mesmo, cria verdadeiras atribuições a serem cumpridos pela estrutura municipal do Poder Executivo (observar os artigos 2º; 4º e seu parágrafo único; e 6º).

Nesta esteira, **as determinações constantes no pretense diploma legislativo encerram verdadeiros atos de gestão administrativa, cuja competência é exclusiva do Poder Executivo Municipal.**

Para trazer a prática forense a respeito da matéria, temos a jurisprudência sólida da maior Corte Estadual do país, o **Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP), que barrou diversas leis com conteúdo semelhante ao ventilado neste projeto lei.**

Vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 8.067, de 02 de outubro de 2013, do Município de Jundiáí, de iniciativa parlamentar, que prevê nas bibliotecas públicas, percentual de aquisição de livros para deficientes visuais. Alegada afronta aos artigos 25 e 111 da Carta Estadual. Inocorrência. Ausência de mácula aos princípios elencados no art. 111 e, por outro lado, ausência de dotação orçamentária e indicação de fonte de custeio para fazer frente às despesas de consecução da norma que não são óbices à sua edição.

Jurisprudência desta Corte. Ingerência do Legislativo, entretanto, em matéria de competência do Executivo, configurando violação aos arts. 5º, 24, § 2º, n. 2 e 47, II, XIV e XIX, "a" da Carta Bandeirante. "Ainda que o legislador disponha do poder de conformação da atividade administrativa, permitindo-se-lhe, nessa condição, estipular cláusulas gerais e fixar normas impessoais destinadas a reger e a condicionar o próprio comportamento da Administração Pública, não pode, o Parlamento, em agindo "ultra



vires", exorbitar dos limites que definem o exercício de sua prerrogativa institucional (ADI 3169, Voto Min. Celso de Mello).

Ação procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2172170-85.2016.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 15/02/2017; Data de Registro: 20/02/2017)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal de Ribeirão Preto. Programa de valorização e universalização da cultura por meio da leitura e ampliação do acesso a bibliotecas municipais. I. Educação e cultura. Competência legislativa concorrente entre União e Estados. Art. 24, IX, CF. Exercício de legítima competência legislativa municipal, nos limites do interesse local. Art. 30, I, CF. Efetividade aos arts. 205 e 215, CF, e 237, VI e VIII, CE. II. Não configurada infringência ao rol constitucional taxativo de iniciativas legislativas reservadas ao Chefe do Executivo. Tese de Repercussão Geral nº 917 do STF. III. Conteúdo normativo que não se confunde com ato concreto de gestão. Tampouco com planejamento e gerenciamento de serviços públicos municipais. Respeitada a margem de discricionariedade e conveniência da administração pública, a ser exercida no momento da regulamentação e execução da norma. Previsão apenas de diretrizes e objetivos para a implementação do programa de estímulo à leitura e ao uso de bibliotecas. Instrumentos mínimos para garantir a exequibilidade e eficácia da determinação legal introduzida no ordenamento. Competência do Legislativo estabelecer os direitos e obrigações inovadores no ordenamento, delimitando o âmbito e os limites a serem observados pelo Executivo no exercício do poder regulamentar. Inocorrência de invasão pelo Legislativo de atividade típica do Executivo. Funções típicas da administração pública de regular, fiscalizar e executar leis. IV. Ausência de indicação de recursos financeiros não pode conduzir ao reconhecimento de inconstitucionalidade, importando, no máximo, na inexecutabilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. Inexistência de ofensa ao art. 25, CE. V. Art. 5º.

Inconstitucionalidade. A. Determinação de prazo para o Prefeito



Municipal exercer seu papel regulamentar. **Interferência no juízo de conveniência e oportunidade da administração municipal. Posição majoritária do Órgão Especial. B. Natureza, ademais, autorizativa do dispositivo legal. Afronta ao princípio da legalidade. Exigência de lei, dotada de obrigatoriedade ínsita, para a criação de direitos e obrigações no ordenamento jurídico. Vedada a transferência do exercício dessa função típica à administração municipal. C. Ainda que se interprete a norma como sendo de natureza impositiva, trata-se de ordem para celebração de contrato ou convênio a órgãos específicos da administração. Criação de atribuições às Secretarias Municipais de Educação e Cultura. Questão afeta à organização administrativa e funcionamento do Executivo.** Transgressão ao art. 47, II, XIV e XIX, a, CE. Pedido julgado parcialmente procedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2251300-90.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; **Órgão Julgador: Órgão Especial**; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/05/2018; Data de Registro: 30/05/2018)

Ademais, vejamos as disposições da **Lei Orgânica de Cuiabá**:

Art. 27 São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta, autárquica e fundacional e sua remuneração;

II - servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

III – criação e extinção de Secretarias e órgãos da Administração Pública; (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011



de 24 de abril de 2003).

IV - matéria orçamentária e a que autorize abertura de crédito ou conceda auxílio, prêmios e subvenções. (NR) (Nova redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 011 de 24 de abril de 2003).

Parágrafo único. Não será admitido aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal.

(...)

Seção II

Das Atribuições do Prefeito

Art. 40 Ao Prefeito, como chefe da administração, compete dar cumprimento às deliberações da Câmara, **dirigir, fiscalizar e defender os interesses do Município, bem como adotar, de acordo com a lei, todas as medidas administrativas de utilidade pública,** sem exceder as verbas orçamentárias.

Art. 41 Compete ao Prefeito, entre outras atribuições: a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

I - a iniciativa das leis, na forma e casos previstos nesta Lei Orgânica;

II - representar o Município em Juízo e fora dele;

(...)

VI - expedir decretos, portarias e outros atos administrativos;

(...)

XVIII - resolver sobre os requerimentos, reclamações ou representações que lhe forem dirigidas;

(...)

XXII - organizar os serviços internos das repartições criadas por lei, sem exceder as verbas para tal destinadas;

(...)



XXXV – dispor, mediante Decreto, sobre: (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

a) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos; (Acrescentado pela Emenda a Lei Orgânica nº 023, de 08 de julho de 2010, publicada na Gazeta Municipal nº 1036 de 23/12/2010)

(...)

Conforme vimos, é inquestionável a sensibilidade e boa intenção do projeto de lei em comento, porém, igualmente **patente é sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro, pois acaba por praticar verdadeiro ato de gestão, algo da alçada do Chefe do Poder Executivo Municipal.**

Em razão da relevante importância da matéria, talvez fosse o caso do Vereador fazer uma **Indicação Parlamentar para o Poder Executivo**, e expor os apelos de conveniência e oportunidade para que gestor municipal programe esta notável política pública de educação e acesso à cultura.

Para encerrarmos, importante lembrar que a observância dos preceitos constitucionais e legais deve ser a primeira preocupação do legislador ao propor qualquer espécie normativa. Esta não pode contrariar as normas superiores ou extrapolar a competência do Órgão Legislativo, devendo ser conforme o ordenamento jurídico, sob pena de inconstitucionalidade ou nulidade, declarada pelo Poder Judiciário.

É o parecer, salvo diferente juízo.

2. REGIMENTALIDADE

O Projeto cumpre as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO



O projeto atende as exigências a respeito da redação estabelecidas na Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998; alterada pela Lei Complementar 107/01; que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

4. CONCLUSÃO

O legislador ao exercer sua prerrogativa fundamental, qual seja, fazer leis, deve observar sempre a previsão constitucional e legal, para que possa estabelecer o seu cumprimento, sob pena de inconstitucionalidade.

O projeto de lei ora analisado merece **REJEIÇÃO**, *pois não preenche todos os requisitos constitucionais e legais inerentes ao devido processo legislativo.*

5. VOTO

**VOTO DO RELATOR:
PELA REJEIÇÃO.**

Cuiabá-MT, 4 de agosto de 2022



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 320037003600310032003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Chico 2000 (Câmara Digital)** em **04/08/2022 12:56**

Checksum: **9CFD547AF053F3A05C31A34C8532E78C7F87E1866E4D14D30BBD0532D04F5978**



Autenticar documento em <http://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 320037003600310032003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil.

