



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Processo nº 7856/2022

Projeto de Lei nº 9/2022

Autor: Vereador Maria Vicentina Godinho Pereira da Silva

Proposta: Criação da biblioteca digital

I - Relatório

De autoria da vereadora Maria Vicentina Godinho Pereira da Silva, o presente projeto de lei propõe a criação de uma biblioteca digital, com a finalidade de disponibilizar à sociedade, de forma gratuita, livros, documentos, multimídias e outras publicações de domínio público via formato digital.

Em síntese, a vereadora expõe, em sua justificativa, que: as inovações tecnológicas ocasionaram uma quebra de paradigma, pois facilitaram o acesso às informações, notadamente por meio de novos equipamentos: celulares, tablets, notebooks, dentre outros. Nesse cenário, o Poder Público deve adotar uma postura proativa, a fim de promover a inclusão digital.

Justifica ainda que a sua propositura não dispõe sobre aumento de despesa ou diminuição da receita, criação de cargos ou funções, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta, indireta ou autárquica do Município. Portanto, a implantação da Biblioteca Digital não acarretará despesas extras para o Executivo Municipal, uma vez que a Prefeitura já possui sítio eletrônico com capacidade de comportar este serviço.

É a síntese do necessário.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE
ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

II – Parecer

Como é consabido, a Constituição Federal instituiu, no âmbito de competências dos Municípios, a possibilidade de se legislar sobre assuntos de interesse local, como seria exemplo o caso sob análise. Nesse sentido, vejamos as prescrições da Carta Maior:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;

[...]

Não obstante, embora de interesse local, há matérias cuja competência para iniciar tal processo é reservada ao Chefe do Poder Executivo. Por conseguinte, temos que analisar, detidamente, o dispositivo da Lei Orgânica que dispõe a respeito da legitimação exclusiva do prefeito para dar início ao processo legislativo. Desta feita, devemos analisar tal dispositivo por exclusão, ou seja, o que não for privativo do prefeito, o vereador pode propor concorrentemente. Vejamos, pois, o que dispõe a Carta Municipal:

Art. 38. Compete privativamente ao Prefeito Municipal a iniciativa das leis que versem sobre:

a) o regime jurídico dos servidores;

b) criação de cargos, empregos ou funções na administração direta, indireta e autárquica do Município ou aumento dos vencimentos ou vantagens dos servidores;

c) Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais;

d) aumento de despesa ou diminuição da receita;

e) criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta, indireta ou autárquica do Município.

Pois bem, confrontando a proposição ante o paradigma municipal, constatamos que o projeto de lei incumbe uma série de deveres à órgão da administração pública municipal (Biblioteca Pública Municipal “Benedito Ayres da Silva). Nessa senda, o projeto, a nosso ver, não prevê mandamentos gerais e abstratos, pelo contrário, discrimina preceitos de efeitos concretos.



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Nesse contexto, malgrado o Poder Judiciário, ultimamente, inclinar-se pela flexibilização dos casos cuja competência que, até pouco tempo, considerava-se privativa do Chefe do Poder executivo para deflagrar o processo legislativo; atualmente, muitas vezes, vem entendendo que tal competência é concorrente. No caso em tela, parece-nos, entretanto, que a linha tênue, que impõe os devidos limites a essa competência, elaborada pelo Supremo Tribunal Federal, foi extrapolada. Uma vez que não cabe ao Poder Legislativo criar uma lei que estipule exatamente o que um órgão da Administração Pública Municipal deve fazer. Impondo a ele, portanto, as suas atribuições.

Assim, com fulcro de confirmar, ou não, o nosso entendimento, pedimos que os senhores vereadores leiam atentamente as balizas interpretativas impostas pelos ministros do STF:

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO RELATOR: MIN. GILMAR MENDES RECTE. (S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO ADV.(A / S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO (A / S) RECD.(A / S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ADV.(A / S) : ANDRÉ TOSTES Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido.

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LEI QUE ATRIBUI TAREFAS AO DETRAN/ES, DE INICIATIVA PARLAMENTAR: INCONSTITUCIONALIDADE. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. C.F, art. 61, § 1º, n, e, art. 84, II e VI. Lei 7.157, de 2002, do Espírito Santo.

I. - É de iniciativa do Chefe do Poder Executivo a proposta de lei que vise a criação, estruturação e atribuição de órgãos da administração pública: C.F, art. 61, § 1º, II, e, art. 84, II e VI.

II. - As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros.

III. - Precedentes do STF.

IV - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (STF, ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003, v.u.).



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/771424/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2719-es>

No mais, para maiores esclarecimentos, recomendo-lhes a leitura, abaixo, do trecho da Obra de Helly Lopes Meirelles, que esmiúça a respeito de possíveis interferências indevidas de um Poder sobre o outro. Como nos parece ocorrer no caso em que está sendo analisado:

A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução. Não compõe nem dirige o funcionalismo da Prefeitura; edita, tão-somente, preceitos para sua organização e direção. Não arrecada nem aplica as rendas locais; apenas institui ou altera tributos ou autoriza sua arrecadação e aplicação. Não governa o Município; mas regula e controla a atuação governamental do Executivo, personalizado no prefeito. Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração (...). **A interferência de um Poder no outro é ilegítima, por atentatória da separação institucional de suas funções. Por idêntica razão constitucional, a Câmara não pode delegar funções ao prefeito, nem receber delegações do Executivo.** Suas atribuições são incomunicáveis, estanques, intransferíveis (CF, art. 2º.). **Assim como não cabe à Edilidade praticar atos do Executivo, não cabe a este substituí-la nas atividades que lhe são próprias. Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração.** Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê *in genere*, o Executivo *in specie*, a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, que pedem providões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, nomeações, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da**



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental [...] Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § I, c/c 165 da CF, as que se inserem no âmbito da competência municipal. **São, pois, de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal;** matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 12ª. ed., São Paulo: Malheiros, p. 576, grifei)

Pelo exposto, dessa maneira, constatamos que o projeto padece de vício de iniciativa. Todavia, considerando a nova interpretação que os tribunais vêm dando para casos análogos, acreditamos que o projeto possa ser consertado. Desde que, óbvio, crie regras mais abstratas e não incumba diretamente deveres à biblioteca pública municipal.

III - Conclusão

Pela forma e conteúdo que foi apresentado, somos pela inconstitucionalidade do projeto de lei.

É o parecer.

Cientificando-os que: o parecer jurídico possui caráter substancialmente opinativo. Portanto, não vincula o posicionamento das Comissões Temáticas, bem como as votações ocorridas em plenário:



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

Controle externo. Auditoria pelo TCU. **Responsabilidade de procurador de autarquia por emissão de parecer técnico-jurídico de natureza opinativa.** Segurança deferida. Repercussões da natureza jurídico-administrativa do parecer jurídico: (i) quando a consulta é facultativa, a autoridade não se vincula ao parecer proferido, sendo que seu poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo; (ii) quando a consulta é obrigatória, a autoridade administrativa se vincula a emitir o ato tal como submetido à consultoria, com parecer favorável ou contrário, e se pretender praticar ato de forma diversa da apresentada à consultoria, deverá submetê-lo a novo parecer; (iii) quando a lei estabelece a obrigação de decidir à luz de parecer vinculante, essa manifestação de teor jurídico deixa de ser meramente opinativa, e o administrador não poderá decidir senão nos termos da conclusão do parecer ou, então, não decidir. No caso de que cuidam os autos, o parecer emitido pelo impetrante não tinha caráter vinculante. Sua aprovação pelo superior hierárquico não desvirtua sua natureza opinativa nem o torna parte de ato administrativo posterior do qual possa eventualmente decorrer dano ao erário, mas apenas incorpora sua fundamentação ao ato. Controle externo: É lícito concluir que é abusiva a responsabilização do parecerista à luz de uma alargada relação de causalidade entre seu parecer e o ato administrativo do qual tenha resultado dano ao erário. Salvo demonstração de culpa ou erro grosseiro, submetida às instâncias administrativo-disciplinares ou jurisdicionais próprias, **não cabe a responsabilização do advogado público pelo conteúdo de seu parecer de natureza meramente opinativa.**

[MS 24.631, rel. min. Joaquim Barbosa, j. 9-8-2007, P, DJ de 1º-2-2008.]

Câmara Municipal de Piedade, 5 de abril de 2022.

Reginaldo Silva de Macêdo
Procurador Legislativo
OAB/SP 370.599



CÂMARA MUNICIPAL DE PIEDADE

ESTADO DE SÃO PAULO

Procuradoria Legislativa

PROCEDIMENTO REGIMENTAL

AUTORIA DO PROJETO	Executivo	
	Legislativo	X
	Popular	
REGIME DE TRAMITAÇÃO	Urgência	
	Prioridade	
	Ordinário	X
	Regime especial:	
COMISSÕES A SEREM OUIDAS	Justiça e Redação	X
	Finanças e Orçamento	
	Educação, Cultura, Saúde, Assistência Social, Turismo e Esporte	X
	Obras e Serviços Públicos, Transporte e Segurança Pública	
	Agricultura, Pecuária e Meio Ambiente	
QUORUM DE DELIBERAÇÃO	Maioria simples	X
	Maioria absoluta	
	2/3 (dois terços)	
DISCUSSÃO E VOTAÇÃO	Única	
	Dois turnos	X