Parecer Jurídico nº 293/2024.
Referência: Processo Legislativo nº 4920/2024.
Assunto: Projeto de Lei nº 104/2024 – Revoga o Artigo 3º e dá nova redação ao Incisos I, II e III, do Artigo 4º da Lei 6.356/2022, que "Institui o Estatuto da Desburocratização no município de Valinhos e dá outras providências.
Autoria: Vereador Gabriel Bueno.

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Vereador Gabriel Bueno

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que revoga o artigo 3º e dá nova redação aos incisos I, II e III, do artigo 4º da Lei 6.356/2022, que *"Institui o Estatuto da Desburocratização no município de Valinhos e dá outras providências*", nos seguintes termos:

Lei nº 6.356/2022	**Projeto de Lei nº 104/2024**
Art. 3º *Os atos do processo administrativo não dependem de forma determinada, salvo quando Lei expressamente exigir.*	*Art. 1º -* ***Revoga o Artigo 3º*** *da Lei 6.356/2022*
Art. 4º *É dispensada a exigência de:* *I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;*	*Art. 2º - O Artigo 4º, Incisos I, II e III da Lei 6.356/2022, passam a vigorar com as seguintes redações:* ***Art. 4º (...)*** *I - reconhecimento de firma, em todos os documentos, inclusive no processo de Licença Ágil, Lei nº 6.264/2022, devendo o servidor público, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do servidor, lavrar sua autenticidade no próprio documento;*

Parecer nº 1 ao Projeto de Lei nº 104/2024 - Processo 4920/2024 Este documento foi assinado digitalmente por " TIAGO FADEL MALGHOSIAN; 369967528-92" em 25/11/2024 às 16:42:40 e pode conter outras assinaturas. Para ver o arquivo original e a(s) assinatura(s) acesse http://consulta.siscam.com.br/camaravalinhos/documentos/autenticar e informe a chave: G440-6086-T47D-74HD

II - autenticação de cópia de documento que tenha sido declarado autêntico por contador ou advogado, nos termos da Lei nº Lei nº 8.934/1994, ou que, na inexistência desse, caberá ao próprio agente administrativo atestar a sua autenticidade, mediante a comparação entre o original e a cópia; *III - juntada de documento pessoal do usuário do serviço público, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo;* *(...)*	*II - autenticação de cópia de documento que tenha sido declarado autêntico por contador ou advogado, nos termos da Lei nº 8.934/1994, ou que, na inexistência desse, caberá ao próprio servidor público atestar a sua autenticidade, mediante a comparação entre o original e a cópia;* *III - juntada de documento pessoal do usuário do serviço público, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo servidor público;*

Ab initio, cumpre destacar a atribuição regimental à Comissão de Justiça e Redação estabelecida no artigo 38[1].

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada não possui força vinculante, sendo meramente opinativo[2], não fundamentando decisão proferida pelas Comissões.

Considerando-se os aspectos jurídicos passa-se a **análise técnica** do projeto.

---

[1] *Art. 38. Compete à Comissão de Justiça e Redação manifestar-se sobre todos os assuntos entregues à sua apreciação, **quanto ao seu aspecto constitucional, legal ou jurídico** e quanto ao seu aspecto gramatical e lógico, quando solicitado o seu parecer por imposição regimental ou deliberação de um terço dos Vereadores da Câmara.§ 1º É obrigatória a audiência da Comissão sobre todos os projetos que tramitem pela Câmara, ressalvados os que explicitamente tiverem outro destino por este Regimento.§ 2º Concluindo a Comissão de Justiça e Redação pela ilegalidade ou inconstitucionalidade de um projeto, deve o parecer vir a plenário para ser discutido e somente quando rejeitado prosseguirá o processo.(G.n).*

[2] *Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal: "O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex oficio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança n° 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)*

A proposta em exame no que tange à **competência municipal** matéria afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local e de suplementar a legislação federal e estadual, no que couber (art. 30, incisos I e II, da CRFB):

> *Art. 30. Compete aos Municípios:*
>
> *I - legislar sobre assuntos de interesse local;*
>
> *II – suplementar a legislação federal e estadual no que couber;*
>
> *(...)*

No mesmo sentido a Lei Orgânica do Município:

> ***Artigo 5º** - Compete ao Município, **no exercício de sua autonomia legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes**, cabendo-lhe privativamente entre outras, as seguintes atribuições:*
>
> *[...]*
>
> ***Artigo 8º - Cabe à Câmara**, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:*
>
> ***I - legislar sobre assuntos de interesse local;***
>
> *[...]*

Acerca do interesse local, a doutrina obtempera:

> *"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos munícipes. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem*

> *reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação Brasileira.* ***O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.*** *(...) Concluindo, podemos dizer que tudo quanto repercutir direta e indiretamente na vida municipal é de interesse peculiar do Município, embora possa interessar também indireta e mediatamente ao Estado-membro e à União. O provimento de tais negócios cabe exclusivamente Município interessado, não sendo lícita a ingerência de poderes estranhos sem ofensa à autonomia local."* (MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Municipal Brasileiro, 16ª ed, Malheiros Editores, p. 111)

Em âmbito nacional encontra-se em vigor a Lei nº 13.726, de 8 de Outubro de 2018**,** que "*Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação*", com a qual o projeto guarda consonância:

> *Art. 1º Esta Lei racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos* ***Municípios*** *mediante a supressão ou a simplificação de formalidades ou exigências desnecessárias ou superpostas, cujo custo econômico ou social, tanto para o erário como para o cidadão, seja superior ao eventual risco de fraude, e institui o Selo de Desburocratização e Simplificação.*
>
> *Art. 2º (VETADO).*
>
> *Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos* ***Municípios*** *com o cidadão, é dispensada a exigência de:*
>
> *I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento;*

II - autenticação de cópia de documento, cabendo ao agente administrativo, mediante a comparação entre o original e a cópia, atestar a autenticidade;

III - juntada de documento pessoal do usuário, que poderá ser substituído por cópia autenticada pelo próprio agente administrativo;

IV - apresentação de certidão de nascimento, que poderá ser substituída por cédula de identidade, título de eleitor, identidade expedida por conselho regional de fiscalização profissional, carteira de trabalho, certificado de prestação ou de isenção do serviço militar, passaporte ou identidade funcional expedida por órgão público;

V - apresentação de título de eleitor, exceto para votar ou para registrar candidatura;

VI - apresentação de autorização com firma reconhecida para viagem de menor se os pais estiverem presentes no embarque.

§ 1º É vedada a exigência de prova relativa a fato que já houver sido comprovado pela apresentação de outro documento válido.

§ 2º Quando, por motivo não imputável ao solicitante, não for possível obter diretamente do órgão ou entidade responsável documento comprobatório de regularidade, os fatos poderão ser comprovados mediante declaração escrita e assinada pelo cidadão, que, em caso de declaração falsa, ficará sujeito às sanções administrativas, civis e penais aplicáveis.

§ 3º Os órgãos e entidades integrantes de Poder da União, de Estado, do Distrito Federal ou de Município não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidão ou documento expedido por outro órgão ou entidade do mesmo Poder, ressalvadas as seguintes hipóteses:

I - certidão de antecedentes criminais;

II - informações sobre pessoa jurídica;

III - outras expressamente previstas em lei.

Art. 4º (VETADO).

Art. 5º Os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos ***Municípios*** *poderão criar grupos setoriais de trabalho com os seguintes objetivos:*

I - identificar, nas respectivas áreas, dispositivos legais ou regulamentares que prevejam exigências descabidas ou exageradas ou procedimentos desnecessários ou redundantes;

II - sugerir medidas legais ou regulamentares que visem a eliminar o excesso de burocracia.

Art. 6º Ressalvados os casos que impliquem imposição de deveres, ônus, sanções ou restrições ao exercício de direitos e atividades, a comunicação entre o Poder Público e o cidadão poderá ser feita por qualquer meio, inclusive comunicação verbal, direta ou telefônica, e correio eletrônico, devendo a circunstância ser registrada quando necessário.

Art. 7º É instituído o Selo de Desburocratização e Simplificação, destinado a reconhecer e a estimular projetos, programas e práticas que simplifiquem o funcionamento da administração pública e melhorem o atendimento aos usuários dos serviços públicos.

Parágrafo único. O Selo será concedido na forma de regulamento por comissão formada por representantes da Administração Pública e da sociedade civil, observados os seguintes critérios:

I - a racionalização de processos e procedimentos administrativos;

II - a eliminação de formalidades desnecessárias ou desproporcionais para as finalidades almejadas;

III - os ganhos sociais oriundos da medida de desburocratização;

IV - a redução do tempo de espera no atendimento dos serviços públicos;

V - a adoção de soluções tecnológicas ou organizacionais que possam ser replicadas em outras esferas da administração pública.

Art. 8º A participação do servidor no desenvolvimento e na execução de projetos e programas que resultem na desburocratização do serviço público será registrada em seus assentamentos funcionais.

Art. 9º Os órgãos ou entidades estatais que receberem o Selo de Desburocratização e Simplificação serão inscritos em Cadastro Nacional de Desburocratização.

Parágrafo único. Serão premiados, anualmente, 2 (dois) órgãos ou entidades, em cada unidade federativa, selecionados com base nos critérios estabelecidos por esta Lei.

Art. 10. (VETADO).

No que tange à **competência para deflagrar o processo legislativo** a Constituição do Estado de São Paulo, no artigo 24, § 2º em simetria com o artigo 61, § 1º

da Constituição Federal, no estabelece o rol de hipóteses de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

> *Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.*
> *[...]*
> *§ 2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:*
> *1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
> *2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)- Redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/2/2006.*
> *3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
> *4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
> *5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;*
> *6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Do mesmo modo, o art. 48, da Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece as matérias de deflagração exclusiva do Prefeito Municipal:

> *Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:*
> *I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
> *II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;*
> *III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
> *IV - abertura de créditos adicionais.*

No que tange aos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma nesse sentido. Trata-se do **Tema nº 917 de Repercussão Geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

> ***"Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II,"a", "c" e "e", da Constituição Federal)".***
> *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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)*

Consoante entendimento da C. Suprema Corte (Tema de repercussão geral nº 917) extrai-se que a iniciativa dos vereadores encontra limites naqueles assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, notadamente, a estruturação da Administração Pública, a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores público, o que não é o caso da proposição em comento.

Acerca do tema, a Egrégia Corte de Justiça Paulista já se manifestou:

> *Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei nº 10.401, de 20 de agosto de 2021, do Município de Santo André, que "INSTITUI O "ESTATUTO DA DESBUROCRATIZAÇÃO" NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.".* ***Iniciativa parlamentar. Inocorrência – quanto ao essencial - de violação ao princípio da separação de poderes. Norma que trata de diretrizes complementares à legislação federal. Matéria não elencada no rol daquelas de iniciativa reservada do Poder Executivo (art. 24, § 2º, da Constituição Estadual).*** *Com a exceção*

> *isolada de seu artigo 6º, a lei não impõe atribuições a órgãos públicos, nem interfere na Administração do Município.* ***Não vulnera, portanto, o princípio da reserva da administração (art. 47, incisos II e XIX, da Constituição Estadual).*** *Ação julgada procedente em parte, para declarar a inconstitucionalidade tão só do artigo 6º da Lei municipal 10.401/2021, de Santo André.*
> *(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2268820-24.2021.8.26.0000; Relator (a): Aroldo Viotti; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022)]*
> *Grifo nosso.*

Destarte, infere-se que o projeto em análise não viola as regras de iniciativa, porquanto não se trata de matéria de competência privativa do Chefe do Poder Executivo.

Por derradeiro, quanto ao aspecto gramatical e lógico o projeto atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998, 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.

Ante todo o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto. Sobre o mérito manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 25 de novembro de 2024.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298
Assinatura eletrônica

Tiago Fadel Malghosian
Procurador - OAB/SP 319.159
Assinatura eletrônica