



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 243/2022

Assunto: Substitutivo ao Projeto de Resolução nº 02/2022 - Institui e regulamenta o processo eletrônico legislativo e administrativo, e dá outras providências, na forma que especifica.

Autoria da Mesa Diretora

À Comissão de Justiça e Redação

Exmo. Sr. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Tolo

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto de substitutivo em epígrafe de autoria da Mesa Diretora que *“Institui e regulamenta o processo eletrônico legislativo e administrativo, e dá outras providências, na forma que especifica”*.

Consta da justificativa do projeto:

(...)

A Mesa Diretora apresenta para a devida apreciação e debates o presente Substitutivo ao Projeto de Resolução que regulamenta a forma de tramitação dos processos legislativos e administrativos na modalidade eletrônica. Com a inovação dos recursos tecnológicos o sistema de tramitação de processos ensejou, ao nosso ver, a adoção de novos recursos e tecnologias para melhor atender as necessidades da Casa, a ensejar, posteriormente o regramento que se dará mediante a presente proposta.

É certo que a adoção dos meios eletrônicos para tramitação de processos e documentos, é algum tempo já adotado pelos Tribunais e demais Órgãos da Administração Pública que estão deixando a utilização do meio físico de documentos para a utilização dos recursos digitais, ampliando o acesso às informações além de que



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

independentemente da disponibilidade da estrutura física para que se concretize a propositura de propostas legislativas, recebimento de documentos externos e ou tramitação entre as unidades administrativas, por exemplo.

Assim, com certeza, a proposta legislativa ora ofertada à elevada apreciação de V. Excias, é a tradução da realidade e possibilidade que se vislumbrou nesses primeiros momentos de ambientação ao sistema, de modo a assegurar além de todas as vantagens já conhecidas na tramitação eletrônica de documentos a confiabilidade a rastreabilidade, controle dos prazos e das informações lançadas nos respectivos processos.

Conclui-se, dessa forma, que a proposta ora apresenta representa aquilo que se faz necessário para legitimar o tramite eletrônico das informações, ao qual também facilitará o acompanhamento externo das atividades desenvolvidas por este Poder Legislativo no cumprimento de suas atribuições constitucionais.

Questão de destaque que merece ser aqui consignada refere-se à tramitação das proposições de projetos de leis de iniciativa popular, guardam especial deferência com a tramitação eletrônica das proposições oriundas da sociedade, onde possibilitará, inclusive, o acompanhamento do desenrolar de cada andamento da proposta legislativa ofertada pela comunidade.

(...)

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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 officio 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 nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, legais e jurídicos passamos a análise técnica do projeto em epígrafe solicitado.

A proposta em exame afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Carta Magna, 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, I e II, CF), *in verbis*:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I- legislar sobre assuntos de interesse local.

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

(...)

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 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:

[...]



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 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 de interesse local o saudoso professor Hely Lopes Meirelles leciona:

*"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. 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". (gn)***

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

No tocante ao aspecto material o Regimento Interno desta Casa de Leis, regulamenta as matérias que devem ser tratadas em Projetos de Decreto Legislativo e Projetos de Resolução, art. 126, § 1º e §2º, os quais desde já se observam.

Artigo 126 - *Toda matéria de competência da Câmara administrativa ou político-administrativa sujeita à deliberação da Câmara será objeto de projeto de resolução ou decreto legislativo.*

§ 1º. Constitui matéria de projeto de resolução:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - destituição dos membros da Mesa;

II - julgamentos de recursos de sua competência; e

III - assuntos de economia interna da Câmara.

§ 2º - Constitui matéria de projeto de decreto legislativo:

I - fixação dos subsídios e verba de representação do Prefeito, e se for o caso, do Vice-Prefeito e Vereadores;

II - aprovação ou rejeição das contas do Prefeito e da Mesa;

III – outorga de títulos honorários e beneméritos; e,

IV - demais atos que independam da sanção do Prefeito.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que a Câmara Municipal, em virtude de sua autonomia, possui prerrogativas próprias desse órgão (artigos 51, IV e 52, XIII, da CF/88), entre as quais se destacam a elaboração do regimento interno, a organização dos serviços internos e a livre deliberação sobre os assuntos de sua economia interna (*interna corporis*).

Sobre o tema, leciona Hely Lopes Meirelles:

*“Em sentido técnico-jurídico, interna corporis não é tudo que provém do seio da Câmara ou se contém em suas manifestações administrativas. **Interna corporis são somente aquelas questões ou assuntos que entendem direta e imediatamente com a economia interna da corporação legislativa**, com seus privilégios e com a formação ideológica da lei, que, por sua própria natureza, são reservados à exclusiva apreciação e deliberação do plenário da Câmara. Tais são os atos de escolha de Mesa (eleições internas), os de verificação de poderes e incompatibilidades de seus membros (cassação de mandatos, concessões de licenças etc.) e os de utilização de suas prerrogativas institucionais (**modo de funcionamento da Câmara**, elaboração de regimento interno, constituição de comissões, organização de serviços auxiliares etc.) e a valoração das votações (In Direito Municipal Positivo, 14ed.,SP: Malheiros, 2006, p. 611). (grifo nosso)*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Destarte, a Câmara está legitimada a legislar sobre matéria *interna corporis*, como é o caso da regulamentação do processo eletrônico legislativo e administrativo, que, inclusive, confere mais eficiência e organização ao fluxo dos processos que tramitam nesta Casa de Leis, bem como permite maior transparência e aproximação entre o Poder Legislativo e a sociedade.

No concernente ao uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos a Lei nº 14.063, de 23 de setembro de 2020, estabelece:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o uso de assinaturas eletrônicas em interações com entes públicos, em atos de pessoas jurídicas e em questões de saúde e sobre as licenças de softwares desenvolvidos por entes públicos, com o objetivo de proteger as informações pessoais e sensíveis dos cidadãos, com base nos incisos X e XII do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), bem como de atribuir eficiência e segurança aos serviços públicos prestados sobretudo em ambiente eletrônico.

CAPÍTULO II

DA ASSINATURA ELETRÔNICA EM INTERAÇÕES COM ENTES PÚBLICOS

Seção I

Do Objeto, do Âmbito de Aplicação e das Definições

Art. 2º Este Capítulo estabelece regras e procedimentos sobre o uso de assinaturas eletrônicas no âmbito da:

I - interação interna dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

*II - interação entre pessoas naturais ou pessoas jurídicas de direito privado e os entes públicos de que trata o inciso I do **caput** deste artigo;*

*III - interação entre os entes públicos de que trata o inciso I do **caput** deste artigo.*

*Parágrafo único. O disposto neste Capítulo **não** se aplica:*

I - aos processos judiciais;

II - à interação:

a) entre pessoas naturais ou entre pessoas jurídicas de direito privado;

b) na qual seja permitido o anonimato;

c) na qual seja dispensada a identificação do particular;

III - aos sistemas de ouvidoria de entes públicos; (gn)

IV - aos programas de assistência a vítimas e a testemunhas ameaçadas;

V - às outras hipóteses nas quais deva ser dada garantia de preservação de sigilo da identidade do particular na atuação perante o ente público. (gn)

Art. 3º Para os fins desta Lei, considera-se:

*I - **autenticação**: o processo eletrônico que permite a identificação eletrônica de uma pessoa natural ou jurídica;*

*II - **assinatura eletrônica**: os dados em formato eletrônico que se ligam ou estão logicamente associados a outros dados em formato eletrônico e que são utilizados pelo signatário para assinar, observados os níveis de assinaturas apropriados para os atos previstos nesta Lei;*

*III - **certificado digital**: atestado eletrônico que associa os dados de validação da assinatura eletrônica a uma pessoa natural ou jurídica;*

*IV - **certificado digital ICP-Brasil**: certificado digital emitido por uma Autoridade Certificadora (AC) credenciada na Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), na forma da legislação vigente.*



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Seção II

Da Classificação das Assinaturas Eletrônicas

Art. 4º Para efeitos desta Lei, as assinaturas eletrônicas são classificadas em:

I - assinatura eletrônica simples:

- a) a que permite identificar o seu signatário;
- b) a que anexa ou associa dados a outros dados em formato eletrônico do signatário;

II - assinatura eletrônica avançada: a que utiliza certificados não emitidos pela ICP-Brasil ou outro meio de comprovação da autoria e da integridade de documentos em forma eletrônica, desde que admitido pelas partes como válido ou aceito pela pessoa a quem for oposto o documento, com as seguintes características:

- a) está associada ao signatário de maneira unívoca;
- b) utiliza dados para a criação de assinatura eletrônica cujo signatário pode, com elevado nível de confiança, operar sob o seu controle exclusivo;
- c) está relacionada aos dados a ela associados de tal modo que qualquer modificação posterior é detectável;

III - assinatura eletrônica qualificada: a que utiliza certificado **digital**, nos termos do [§ 1º do art. 10 da Medida Provisória nº 2.200-2, de 24 de agosto de 2001](#).

§ 1º Os 3 (três) tipos de assinatura referidos nos incisos I, II e III do **caput** deste artigo caracterizam o nível de confiança sobre a identidade e a manifestação de vontade de seu titular, e a assinatura eletrônica qualificada é a que possui nível mais elevado de confiabilidade a partir de suas normas, de seus padrões e de seus procedimentos específicos.

§ 2º Devem ser asseguradas formas de revogação ou de cancelamento definitivo do meio utilizado para as assinaturas previstas nesta Lei, sobretudo em casos de comprometimento de sua segurança ou de vazamento de dados.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Seção III

Da Aceitação e da Utilização de Assinaturas Eletrônicas pelos Entes Públicos

Art. 5º No âmbito de suas competências, ato do titular do Poder ou do órgão constitucionalmente autônomo de cada ente federativo estabelecerá o nível mínimo exigido para a assinatura eletrônica em documentos e em interações com o ente público. (grifo nosso)

§ 1º O ato de que trata o **caput** deste artigo observará o seguinte:

I - a assinatura eletrônica simples poderá ser admitida nas interações com ente público de menor impacto e que não envolvam informações protegidas por grau de sigilo;

II - a assinatura eletrônica avançada poderá ser admitida, inclusive:

a) nas hipóteses de que trata o inciso I deste parágrafo;

b) (VETADO);

c) no registro de atos perante as juntas comerciais;

III - a assinatura eletrônica qualificada será admitida em qualquer interação eletrônica com ente público, independentemente de cadastramento prévio, inclusive nas hipóteses mencionadas nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 2º **É obrigatório o uso de assinatura eletrônica qualificada:**

I - **nos atos assinados por chefes de Poder**, por Ministros de Estado ou por titulares de Poder ou de órgão constitucionalmente autônomo de ente federativo;

II - (VETADO);

III - nas emissões de notas fiscais eletrônicas, com exceção daquelas cujos emitentes sejam pessoas físicas ou Microempreendedores Individuais (MEIs), situações em que o uso torna-se facultativo;

IV - nos atos de transferência e de registro de bens imóveis, ressalvado o disposto na alínea "c" do inciso II do § 1º deste artigo;

V - (VETADO);



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

VI - nas demais hipóteses previstas em lei.

§ 3º (VETADO).

*§ 4º O ente público informará em seu **site** os requisitos e os mecanismos estabelecidos internamente para reconhecimento de assinatura eletrônica avançada.*

§ 5º No caso de conflito entre normas vigentes ou de conflito entre normas editadas por entes distintos, prevalecerá o uso de assinaturas eletrônicas qualificadas.

(...)

Com efeito, os certificados digitais garantem a autenticidade e a integridade dos documentos e a assinatura digital possibilita mais segurança, possuindo validade jurídica para proteger as tramitações realizadas eletronicamente.

Quanto à elaboração e o arquivamento de documentos em meio eletrônico a Lei nº 12.682/2012 assim dispõe:

Art. 1º A digitalização, o armazenamento em meio eletrônico, óptico ou equivalente e a reprodução de documentos públicos e privados serão regulados pelo disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Entende-se por digitalização a conversão da fiel imagem de um documento para código digital. (gn)

(...)

Art. 2º-A. Fica autorizado o armazenamento, em meio eletrônico, óptico ou equivalente, de documentos públicos ou privados, compostos por dados ou por imagens, observado o disposto nesta Lei, nas legislações específicas e no regulamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#) [\(Regulamento\)](#) (gn)

§ 1º Após a digitalização, constatada a integridade do documento digital nos termos estabelecidos no regulamento, o original poderá ser destruído, ressalvados os documentos de valor histórico, cuja



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

preservação observará o disposto na legislação específica. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 2º O documento digital e a sua reprodução, em qualquer meio, realizada de acordo com o disposto nesta Lei e na legislação específica, terão o mesmo valor probatório do documento original, para todos os fins de direito, inclusive para atender ao poder fiscalizatório do Estado. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#) (gn)

§ 3º Decorridos os respectivos prazos de decadência ou de prescrição, os documentos armazenados em meio eletrônico, óptico ou equivalente poderão ser eliminados. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 4º Os documentos digitalizados conforme o disposto neste artigo terão o mesmo efeito jurídico conferido aos documentos microfilmados, nos termos da [Lei nº 5.433, de 8 de maio de 1968](#), e de regulamentação posterior. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

(...)

§ 7º É lícita a reprodução de documento digital, em papel ou em qualquer outro meio físico, que contiver mecanismo de verificação de integridade e autenticidade, na maneira e com a técnica definidas pelo mercado, e cabe ao particular o ônus de demonstrar integralmente a presença de tais requisitos. [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

§ 8º Para a garantia de preservação da integridade, da autenticidade e da confidencialidade de documentos públicos será usada certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil). [\(Incluído pela Lei nº 13.874, de 2019\)](#)

Art. 3º O processo de digitalização deverá ser realizado de forma a manter a integridade, a autenticidade e, se necessário, a confidencialidade do documento digital, com o emprego de assinatura eletrônica. [\(Redação dada pela Lei nº 14.129, de 2021\)](#) [\(Vigência\)](#) (gn)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parágrafo único. Os meios de armazenamento dos documentos digitais deverão protegê-los de acesso, uso, alteração, reprodução e destruição não autorizados.

Art. 4º As empresas privadas ou os órgãos da Administração Pública direta ou indireta que utilizarem procedimentos de armazenamento de documentos em meio eletrônico, óptico ou equivalente deverão adotar sistema de indexação que possibilite a sua precisa localização, permitindo a posterior conferência da regularidade das etapas do processo adotado.

Art. 5º (VETADO).

Art. 6º Os registros públicos originais, ainda que digitalizados, deverão ser preservados de acordo com o disposto na legislação pertinente.

(...)

Por seu turno, o Decreto nº 10.278/2020 regulamenta o art. 2º-A da Lei nº 12.682/2012 para estabelecer a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais, vejamos:

Definições

Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:

I - documento digitalizado - representante digital do processo de digitalização do documento físico e seus metadados;

II - metadados - dados estruturados que permitem classificar, descrever e gerenciar documentos;

III - documento público - documentos produzidos ou recebidos por pessoas jurídicas de direito público interno ou por entidades privadas encarregadas da gestão de serviços públicos; e

IV - integridade - estado dos documentos que não foram corrompidos ou alterados de forma não autorizada.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Regras gerais de digitalização

Art. 4º Os procedimentos e as tecnologias utilizados na digitalização de documentos físicos devem assegurar:

I - a integridade e a confiabilidade do documento digitalizado;

II - a rastreabilidade e a auditabilidade dos procedimentos empregados;

III - o emprego dos padrões técnicos de digitalização para garantir a qualidade da imagem, da legibilidade e do uso do documento digitalizado;

IV - a confidencialidade, quando aplicável; e

V - a interoperabilidade entre sistemas informatizados.

Requisitos na digitalização que envolva entidades públicas

Art. 5º O documento digitalizado destinado a se equiparar a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato perante pessoa jurídica de direito público interno deverá:

I - ser assinado digitalmente com certificação digital no padrão da Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil, de modo a garantir a autoria da digitalização e a integridade do documento e de seus metadados;

II - seguir os padrões técnicos mínimos previstos no Anexo I; e

III - conter, no mínimo, os metadados especificados no Anexo II.

(...)

Responsabilidade pela digitalização

Art. 8º O processo de digitalização poderá ser realizado pelo possuidor do documento físico ou por terceiros.

§ 1º Cabe ao possuidor do documento físico a responsabilidade perante terceiros pela conformidade do processo de digitalização ao disposto neste Decreto.

§ 2º Na hipótese de contratação de terceiros pela administração pública federal, o instrumento contratual preverá:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

I - a responsabilidade integral do contratado perante a administração pública federal e a responsabilidade solidária e ilimitada em relação ao terceiro prejudicado por culpa ou dolo; e

II - os requisitos de segurança da informação e de proteção de dados, nos termos da legislação vigente.

Descarte dos documentos físicos

Art. 9º Após o processo de digitalização realizado conforme este Decreto, o documento físico poderá ser descartado, ressalvado aquele que apresente conteúdo de valor histórico.

Manutenção dos documentos digitalizados

Art. 10. O armazenamento de documentos digitalizados assegurará:

I - a proteção do documento digitalizado contra alteração, destruição e, quando cabível, contra o acesso e a reprodução não autorizados; e

II - a indexação de metadados que possibilitem:

a) a localização e o gerenciamento do documento digitalizado; e

b) a conferência do processo de digitalização adotado.

Preservação dos documentos digitalizados

Art. 11. Os documentos digitalizados sem valor histórico serão preservados, no mínimo, até o transcurso dos prazos de prescrição ou decadência dos direitos a que se referem.

Preservação de documento digitalizados e entes públicos

Art. 12. As pessoas jurídicas de direito público interno observarão o disposto na [Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991](#), e nas tabelas de temporalidade e destinação de documentos aprovadas pelas instituições arquivísticas públicas, no âmbito de suas competências, observadas as diretrizes do Conselho Nacional de Arquivos - Conarq quanto à temporalidade de guarda, à destinação e à preservação de documentos.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

A esse respeito, verificamos que o projeto faz menção expressa à aplicação da legislação supracitada.

Por fim, quanto ao aspecto gramatical e lógico em atenção 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, respeitosamente, sugerimos alteração do art. 8º, suprimindo a expressão “*dos incisos do artigo 2º*” por “*do artigo 3º*”, porquanto, *s.m.j.*, o dispositivo faz menção ao art. 2º, contudo, as disposições que tratam das assinaturas eletrônicas encontram-se no art. 3º.

Ante o exposto, opinamos pela constitucionalidade e legalidade do projeto, ressaltando-se sugestão acima. **Sobre o mérito, manifestar-se-á o Soberano Plenário.**

É o parecer.

Procuradoria, aos 24 de junho de 2022.

Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP: 308.298