



CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA

PARECER S/N CJLEG

PROTOCOLO: PL 8069/2019

DATA ENTRADA: 19 de Fevereiro de 2019

PROJETO DE LEI nº 8.069 de 2019

Ementa: Dispõe sobre a obrigatoriedade de afixar placas ou cartazes em locais visíveis e de fácil acesso, em todas as repartições públicas no município de Caruaru, para divulgar o direito da não obrigatoriedade de reconhecimento de firma e autenticação de cópias em cartório, para utilização em atos e procedimentos administrativos, conforme Lei Federal nº 13.726 de 08 outubro de 2018.

1. Relatório

Trata-se de **PARECER JURÍDICO**, apresentado a Comissão de Legislação e Redação de Leis, sobre proposição que dispõe “Ficam todos os guichês nas repartições públicas, no âmbito do município de Caruaru, obrigados a divulgar amplamente através de placas ou cartazes em locais visíveis e de fácil acesso, oportunizando a publicidade dos direitos assegurados e contidos na Lei Federal nº 13726 de 08 de outubro de 2018, que trata da desburocratização e simplificação de atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.”. Projeto de Lei de nº 8.069/2019, de autoria do vereador **LULA TORRÊS**.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobremaneira, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.



Assim, a consulta objetiva ter um parecer técnico jurídico sobre a legalidade do projeto de lei proposto pelo edil.

Segundo justificativa anexa ao presente: *“O presente Projeto de Lei tem por objetivo informar aos usuários de serviços públicos sobre os benefícios da Lei Federal 13.726 de 08 outubro de 2018, quanto a desburocratização e maior celeridade aos atos e procedimentos da administração pública, facilitando a vida dos cidadãos. ”*

É o relatório.

Passo a opinar.

2. DA SISTEMÁTICA NO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE CARUARU E DA MANIFESTAÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.

Ab initio, impende salientar que a emissão de parecer por esta Consultoria Jurídica Legislativa não substitui a vontade dos Ilustres Vereadores que compõe as Comissões permanentes, porquanto estas são compostas pelos representantes eleitos e constituem-se em manifestação efetivamente legítima do Parlamento.

Dessa forma, a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos a ser utilizados ou não pelos membros desta Casa. De qualquer forma, tornam-se de suma importância algumas considerações sobre a possibilidade e compatibilidade sistemática adotada para o processo legislativo no âmbito desta Casa de Leis de Caruaru.

O Regimento Interno dessa Casa Legislativa dispõe as atribuições da Consultoria Jurídica Legislativa, senão vejamos.

Art. 273 – A Consultoria Jurídica Legislativa acompanhará os atos de pessoal relativos às concessões de férias e licenças, os processos administrativos, bem como, se manifestará, através de pareceres, sobre os requerimentos apresentados a quaisquer departamentos da Câmara.

Art. 274 – As deliberações do Corpo Legislativo e das Comissões poderão, a critério dos respectivos presidentes, serem assessoradas pela Consultoria Jurídica Legislativa, que assegurará a legalidade dos atos relacionados às atribuições do Poder Legislativo Municipal.

Art. 91 – Nenhum projeto de lei, de resolução ou de decreto legislativo, será submetido à deliberação do Plenário sem que tenha recebido parecer escrito das respectivas Comissões Permanentes ou de Comissão Especial.



Art. 133 – Recebido o projeto de lei o Presidente despachará encaminhando-o a uma ou mais comissões para receber parecer, de acordo com a natureza da matéria nele contido.

Assim sendo, as referidas normas estabelecem expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas.

A sistemática adotada ressalte-se, não é exclusividade de Caruaru, sendo adotada por diversas outras Câmaras Municipais brasileiras. Ainda assim, a opinião técnica desta Consultoria Jurídica é estritamente jurídica e opinativa não podendo substituir a manifestação das Comissões Legislativas permanentes, pois a vontade do Parlamento deve ser cristalizada através da vontade do povo, aqui efetivada por meio de seus representantes eleitos.

Desta feita, são estes mesmos representantes que melhor podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição. Por essa razão, em síntese, a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, serve apenas como norte, em caso de concordância, para o voto dos edis caruaruenses, não havendo substituição e obrigatoriedade em sua aceitação e, portanto, não atentando contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores.

3. ADMISSIBILIDADE, ADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA, INICIATIVA E COMPETÊNCIA.

O projeto de lei em enfoque está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, estando devidamente subscrito digitalmente por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto no Regimento Interno da Câmara Municipal e a boa técnica redacional.

Observa-se que autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto na norma regimental. A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo, restando, pois, cumpridos os requisitos de admissibilidade.



O artigo 30 da Constituição da República dispõe que compete ao município legislar sobre assunto de interesse local. Ato contínuo estabelece que caiba, ao município, a iniciativa de suplementar a legislação federal e a estadual no que couber, verbis:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**;

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

Desta forma, não resta outro reconhecimento senão a indicação de matéria de competência suplementar do legislativo municipal.

4. DO QUÓRUM DE APROVAÇÃO

A Câmara somente pode deliberar com a presença da maioria absoluta dos Vereadores, adotando, in caso, a votação simbólica e por maioria simples, nos termos do art. 115, §1º do Regimento Interno, verbis:

Art. 115 – As deliberações da Câmara serão tomadas por maioria simples, maioria absoluta e por dois terços de seus membros.

§ 1º - **Por maioria simples**, que corresponde à metade mais um dos Vereadores presentes à reunião, a Câmara **deliberará sobre todas as matérias**, exceto as referidas nos parágrafos seguintes.

Por fim, sendo aprovado em duas votações, o mesmo será enviado para o devido autógrafo e posterior sanção ou veto do Executivo, tudo conforme os trâmites previstos na legislação municipal.

5. DO MÉRITO

A proposição em questão busca por objetivo ficam todos os guichês nas repartições públicas, no âmbito do município de Caruaru, obrigados a divulgar amplamente através de placas ou cartazes em locais visíveis e de fácil acesso, oportunizando a publicidade dos direitos assegurados e contidos na Lei Federal nº 13726 de 08 de outubro de 2018, que trata da desburocratização e simplificação de



atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Preliminarmente, deve ser registrado que a publicidade e a transparência são princípios que devem reger a atuação da Administração Pública como um todo, consoante determinam a Constituição Federal (art. 37, caput). Devido à conformação jurídica do Estado brasileiro, o pleno acesso dos cidadãos às informações relativas à coisa pública, bem como o direito destes de fiscalizar os negócios públicos, reveste-se da qualidade de direito fundamental.

Verifica-se, que é imperiosa a divulgação pela administração das informações de interesse público em cumprimento ao princípio da publicidade, o qual não pode ser compreendido apenas no aspecto formal de mera publicação na imprensa oficial dos atos, contratos, leis, etc. Ainda a respaldar a propositura, tem-se o art. 5º, XXXIII da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 5º (...)

XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

A Constituição ainda determina que "a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos" (**art. 37, §1º**). Os princípios mencionados no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal, num total de cinco, formam uma base dentro do Direito Administrativo e se aplicam à Administração Pública direta e indireta:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

(...)

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar



nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

(...)

É importante ressaltar sobre os dispositivos constitucionais acima mencionados, a Lei 12.527/11, "Lei de Acesso à Informação", regulamentar, e deixa claro que o Direito a informação constitui direito fundamental de quarta geração, sendo a publicidade dos atos administrativos uma das formas de efetivação dessa garantia de ordem constitucional, estando previsto em seu artigo 3º, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

(...)

Assim, como mencionado no referido projeto de lei em discursão a Lei Federal do nº 13.726, de 8 de outubro de 2018, citada:

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.

Como exposto alhures, indubitável que a administração tem o dever de publicar e divulgar os atos que venham a repercutir na vida do cidadão, isso não é discutível. O que ocorre, no caso em comento, **é que se quer dar publicidade extra a uma Lei Federal já publicada e vigente**, situação que não encontra respaldo no ordenamento, senão vejamos:

Ao dar publicidade a uma lei, dentro de um departamento público, com o fim de que os usuários tomem conhecimento de que existem direitos aptos a serem exigidos é de uma peculiar digressão do arcabouço jurídico vigente.

A um, em atenção ao princípio da legalidade estrita, presente no art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/1942 que preconiza: “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”, observa-se que o objeto do presente projeto visa dar publicidade, como de cumprimento, a Lei Federal que trata desburocratização do serviço público, indo de encontro ao disposto na citada, visto que, após a publicação a referida legislação encontrasse totalmente apta a cumprir os seus efeitos, não carecendo de lei municipal com fins como o agora estudado.

A dois, fora o princípio da legalidade restrita há para a administração pública do Princípio da Legalidade administrativa, presente no art. 37 da CF/88, que aduz, entre outras palavras, que a administração é dado somente fazer o que a lei permite, incidindo em crime a atuação *extra legem*.

O princípio da legalidade aparece expressamente na nossa Constituição Federal em seu art. 37, caput, que dispõe que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Encontra-se fundamentado ainda no art. 5º, II, da mesma carta, prescrevendo que: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei”



Assim, é desnecessário o objeto do presente projeto, visto que pretende informar o usuário sobre uma lei que já é vigente e de atenção obrigatória pela administração, não sendo inédita ou necessária uma lei municipal com fim idêntico.

Ato contínuo, nos termos do art. 1º da LINDB, salvo disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada, ou seja, o único ato necessário para a devida eficácia jurídica da norma é a sua publicação oficial, tornando inócua qualquer ato posterior a isto.

Diante das análises, e consulta a Casa de Leis feita por essa Consultoria Jurídica, é que não se pode criar uma Lei Municipal em cima de uma Lei Federal já existente, pois se torna desnecessário tendo em vista que ela é uma lei vigente.

Como traz a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro 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, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.* Assim, vem no princípio mencionado no *caput* art.7º:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

- I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;
- II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
- III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
- IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.**

Não podemos esquecer que louvável a iniciativa do autor do projeto, e que seu projeto foi muito bem apresentado, mas que diante das análises das consultas sobre as legislações em vigor,



opina essa consultoria pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa.

Segundo os ensinamentos de *Hely Lopes Meirelles*, (Direito Municipal Brasileiro, Malheiros, 2014), a propósito do tema em análise:

“(...) Iniciativa é o impulso original da lei, que se faz através do projeto. Pode ser geral ou reservada. Iniciativa geral é a que compete concorrentemente a qualquer vereador, à Mesa ou comissão da Câmara, ao prefeito ou, ainda, à população; iniciativa reservada ou privativa é a que cabe exclusivamente a um titular, seja o prefeito, seja a Câmara. A iniciativa reservada ou privativa pode, ainda, ser discricionária ou vinculada: é discricionária quando seu titular pode usá-la em qualquer tempo; é vinculada quando há prazo para seu exercício, como ocorre com o projeto da lei orçamentária.”

“Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa e privativamente, à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, dentre as matérias previstas nos arts. 61, § 1º, e 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 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; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental” (p. 633).

“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 atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; a criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta e autárquica, fixação e aumento de sua remuneração; o regime jurídico dos servidores municipais; e o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais, créditos suplementares e especiais” (p. 760/761).

Os argumentos doutrinários tem respaldo na Constituição de Pernambuco, vide art. 19 e incisos – aplicável ao município por força do art. 75, *verbis ad verbum*:

Art. 19 (...)

1º É da **competência privativa do Governador a iniciativa das leis** que disponham sobre:

I - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento e matéria tributária;

II - criação e extinção de cargos, funções, empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional, ou aumento de despesa pública, no âmbito do Poder Executivo;



III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar;

III - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar. (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.).

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reformam e transferência de integrantes da Polícia Militar para a inatividade;

IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reformam e transferência de integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar para a inatividade; (Redação alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 4, de 22 de julho de 1994.).

V - organização do Ministério Público, da Procuradoria-Geral do Estado e da Defensoria Pública;

VI - criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado, de órgãos e de entidades da administração pública.

6. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos apontados, opina pela **ilegalidade e inconstitucionalidade** do projeto de Lei 8.069 de 2019.

É o parecer. À conclusão superior.

Câmara Municipal de Caruaru-PE, 14 de Novembro de 2019.

Anderson de Mélo

OAB-PE 33.933D

|Analista Legislativo – Esp. Direito| **Mat. 740-1.**

Andrielle Karla da Silva

Estagiária de Direito