



**ESTADO DE RONDÔNIA**  
**PODER LEGISLATIVO**  
**CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA**  
**PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN**  
**DIRETORIA JURÍDICA**



**Processo Legislativo n.º:** 137/2021

**Proposição:** Projeto de Lei n. 6.141/2021

**Autoria:** Vereador Dhonatan Pagani

**DESPACHO n. 3**

Encaminho o processo ao advogado Günther Schulz para análise e parecer.

Vilhena, 03 de Agosto de 2021.

**JOSÉ ANTONIO CORRÊA**

Diretor Jurídico  
OAB/RO 5292



ESTADO DE RONDÔNIA  
PODER LEGISLATIVO  
CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE VILHENA  
PALÁCIO VEREADOR NADIR ERENO GRAEBIN  
DIRETORIA JURÍDICA



*"Leis inúteis enfraquecem as leis necessárias" (O Espírito das Leis – Montesquieu)*

Processo Legislativo n.: 137/2021

Assunto: Projeto de Lei n. 6.141/2021

Autor: Vereador Dhonatan Pagani

De: Diretoria Jurídica

Para: Diretoria Legislativa

**PARECER JURÍDICO n. 080/2021**

**Ementa:** DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROJETO DE LEI QUE ESTABELECE TÉCNICA E REQUISITOS PARA A DIGITALIZAÇÃO DE DOCUMENTOS PÚBLICOS OU PRIVADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE VILHENA. PROJETO DE LEI CONSTITUCIONAL E LEGAL. RESSALVA, PORÉM, QUANTO À REDAÇÃO PARCIAL DO PROJETO DE LEI. AVANÇO SOBRE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DE OUTROS ENTES FEDERATIVOS. NECESSÁRIA A ALTERAÇÃO PARCIAL DA NORMA EM RESPEITO ÀS CLAUSULAS CONSTITUCIONAIS DE RESERVA DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. PARECER FAVORÁVEL.

**1) RELATÓRIO**

Trata-se de processo legislativo contendo o **Projeto de Lei n. 6.141/2021**, de autoria do Vereador Dhonatan Pagani, que **estabelece 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, no âmbito do Município de Vilhena.**

O projeto de lei (fls. 02/07) veio acompanhado da respectiva Justificativa (fl. 08), da certificação de pesquisa sobre a existência de outros diplomas sobre o mesmo assunto (fl. 09) e cópia do Decreto Federal n. 10.278/2020 (fls. 10/14). Na sequência, os autos foram encaminhados às Comissões Permanentes (fl. 15), tendo a CCJR remetido o



feito a esta Diretoria Jurídica, para análise e parecer (fl. 16), e tendo o feito sido distribuído a este subscritor (fl. 17).

## 2) OBJETO

A proposição visa estabelecer a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que, perante a Administração Pública municipal, os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais, conforme autoriza o inciso X, do artigo 3º, da Lei Federal n. 13.874/2019, e artigo 2º-A, da Lei Federal n. 12.682/2012. No âmbito federal, já existe norma regulamentadora do referido dispositivo, a saber, o Decreto Federal n. 10.278/2020. Assim, a proposição em análise tem por escopo regulamentar o tema no âmbito deste Município de Vilhena.

No mais, conforme veremos nos próximos itens, o projeto de lei está em conformidade com as Constituições da República e do Estado de Rondônia e com a legislação pertinente à matéria, motivo pelo qual será exarado parecer favorável (item 3, *infra*), ressalvada a necessidade de alteração parcial da proposta, conforme será esclarecido adiante (item 4, *infra*).

## 3) CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

A constitucionalidade do ato normativo pressupõe sua adequação *formal*<sup>1</sup> e *material*<sup>2</sup> em face do ordenamento pátrio. A constitucionalidade formal verifica-se quando a norma, na fase de sua elaboração, atende aos requisitos da *competência legislativa*, do *devido processo legislativo* e dos *pressupostos objetivos do ato normativo*. A constitucionalidade material, por sua vez, verifica-se quando o *conteúdo da norma atende a preceito ou princípio da Lei Maior*.

<sup>1</sup> Afirma Pedro Lenza que, “Como o próprio nome induz, a inconstitucionalidade formal, também conhecida como *nomodinâmica*, verifica-se quando a lei ou ato normativo *infraconstitucional* contiver algum vício em sua ‘forma’, ou seja, em seu processo de formação, vale dizer, no processo legislativo de sua elaboração, ou, ainda, em razão de sua elaboração por autoridade incompetente [...] Podemos, então, falar em inconstitucionalidade formal orgânica, em inconstitucionalidade formal propriamente dita e em inconstitucionalidade formal por violação a pressupostos objetivos do ato” (LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*® – 24. ed. – São Paulo : Saraiva Educação, 2020, p. 193).

<sup>2</sup> Também discorre Lenza que, “Por seu turno, o vício material (de conteúdo, substancial ou doutrinário) diz respeito à ‘matéria’, ao conteúdo do ato normativo. Assim, aquele ato normativo que afrontar qualquer preceito ou princípio da Lei Maior deverá ser declarado inconstitucional, por possuir um vício material. Não nos interessa saber aqui o procedimento de elaboração da espécie normativa, mas, de fato, o seu conteúdo. Por exemplo, uma lei discriminatória que afronta o princípio da igualdade” (op cit., p. 195).

2

Conforme dito, o projeto de lei em análise é constitucional e legal, o que será detalhado nos próximos subitens.



### **3.1) Constitucionalidade formal.**

A Constituição da República de 1988, no seu artigo 1º, elevou os Municípios a entes da Federação e assegurou-lhes, no seu artigo 18, a par da União, dos Estados e do Distrito Federal, autonomia própria, isto é, capacidade de autogoverno, auto-organização, autoadministração e autolegislação<sup>3</sup>.

A capacidade de autolegislação dos Municípios está consagrada nos incisos I e II do artigo 30 da Constituição da República, ao estabelecerem que compete aos referidos entes legislar sobre assuntos de interesse local<sup>4</sup> (inc. I) e complementar a legislação federal e a estadual no que couber (inc. II). Portanto, os Municípios detêm autonomia para produzir normas sobre assuntos de interesse próprio, podendo, inclusive, quando cabível, complementar leis federais e estaduais.

Cumprir citar que a Constituição do Estado de Rondônia também dispõe, no seu artigo 122, que os municípios rondonienses legislarão sobre assuntos de interesse local, observado o disposto no artigo 30 da Constituição da República.

Feitas essas digressões, observo que a proposição em análise é da competência legislativa do Município (ressalvado o que será mostrado no item 4, *infra*), isto porque o assunto é de interesse local e a proposição visa complementar a legislação federal, nos termos do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Republicana. Com efeito, o projeto de lei estabelece neste Município de Vilhena a técnica e os requisitos para a digitalização de documentos públicos ou privados, a fim de que, perante a Administração Pública municipal, os documentos digitalizados produzam os mesmos efeitos legais dos documentos originais, regulamentando-se, assim, o disposto no inciso X, do artigo 3º, da Lei Federal n. 13.874/2019, e no artigo 2º-A, da Lei Federal n. 12.682/2012.

<sup>3</sup> Op cit., p. 351-352.

<sup>4</sup> Discorre José Cretella Júnior: "Se Município é a pessoa jurídica de direito público interno encarregado da Administração local, é claro que a regra do 'peculiar interesse' vai fixar a competência daquele sujeito de direito público. Sabendo-se que 'peculiar interesse' é predominância, prevalência, primazia e não exclusividade (porque não há assunto local que não seja ao mesmo tempo assunto geral), impõe-se a conclusão lógica e jurídica de que a competência do Município, em regular determinado assunto, é fixado pela 'peculiaridade', 'singularidade', 'prevalência' ou 'primazia' da matéria regulada" (CRETELLA JÚNIOR, José. Direito Municipal. São Paulo: Editora Universitária de Direito, 1975, p. 71.).



Cumpra asseverar que, no âmbito federal, já vigora norma regulamentadora do dispositivo, a saber, o Decreto Federal n. 10.278/2020. Deste modo, vê-se que a proposição em análise visa regulamentar o mesmo tema no âmbito deste Município de Vilhena, a fim de que idênticas garantias, asseguradas aos sujeitos que se relacionam com a Administração Federal, sejam estendidas aos que se relacionam com a Administração Municipal. Ademais, fica evidenciada a constitucionalidade formal do projeto de lei neste ponto.

Prosseguindo na análise da constitucionalidade formal da proposição, ressalto não ter identificado, pelo menos não até o presente momento, qualquer ofensa ao devido processo legislativo, eis que os atos processuais até aqui realizados são legítimos e o projeto de lei em análise é da iniciativa legislativa concorrente (art. 67, LOM<sup>5</sup>), cumprindo observar que não houve incursões em temas de iniciativa privativa do Prefeito. Logo, também por essa razão, o projeto de lei em análise se mostra formalmente constitucional.

Quanto aos pressupostos *objetivos do ato normativo*, deixo de analisá-los, pois que inaplicáveis ao caso em análise<sup>6</sup>.

### **3.2) Constitucionalidade material.**

Na análise da constitucionalidade material, de igual maneira, não vislumbro qualquer vício que macule a proposição legislativa. Embora a Constituição da República não dedique tratamento específico ao assunto em comento (assegurar a documentos digitalizados os mesmos efeitos legais dos documentos originais), é de se ver a compatibilidade da proposta com o texto constitucional, mesmo porque não há indicativos de ofensa a qualquer dispositivo da Lei Maior. O mesmo se diz em relação à Constituição do Estado de Rondônia.

Por oportuno, cumpre observar que a proposição materializa a dinâmica dos avanços tecnológicos que permeiam nossa sociedade contemporânea, os quais, em dias atuais, demandam uma atuação mais sofisticada do Poder Público e da iniciativa

---

<sup>5</sup> Art. 67. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe ao Prefeito, a qualquer membro ou comissão da Câmara, e aos cidadãos, observando-se o disposto nesta Lei.

<sup>6</sup> Pedro Lenza cita como exemplos de violação a esse requisito a edição de medida provisória sem os requisitos de relevância e urgência exigidos pelo art. 62, *caput*, CR/88, e a edição de lei estadual que cria município sem observância do art. 18, § 4º, CR/88 (op. cit., p. 194), o que, conforme se vê, não se aplica ao caso destes autos.

privada no trato de documentos, a fim de tornar mais eficientes e céleres as relações entre os sujeitos da sociedade, sem qualquer prejuízo da segurança jurídica.



Nesse sentido, pode-se afirmar que o projeto de lei em análise atende a um objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, insculpido no inciso II, do artigo 3º, da Constituição Federal, que é garantir o desenvolvimento nacional. Com efeito, corporificar técnicas modernas de armazenamento de dados é dar um salto qualitativo no tratamento legal dispensado a documentos, representando um verdadeiro avanço do ordenamento pátrio – especialmente o municipal – nessa seara, em prol do desenvolvimento do município e da nação.

Sendo assim, o Projeto de Lei n. 6.141/2021 também é materialmente constitucional, por observância e compatibilidade com os preceitos das Constituições da República e do Estado de Rondônia.

### **3.3) Legalidade.**

A Lei Federal n. 13.874/2019 institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica em nível nacional, estabelecendo normas de proteção à livre iniciativa e ao livre exercício de atividade econômica e disposições sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador. A referida lei estabelece, no inciso X de seu artigo 3º, que *“são direitos de toda pessoa, natural ou jurídica, essenciais para o desenvolvimento e o crescimento econômicos do País, observado o disposto no parágrafo único do art. 170 da Constituição Federal: [...] X - arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equipará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público”*.

Na mesma toada, dispõe o artigo 2-A, da Lei Federal n. 12.682/2012, que *“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”*.

O Projeto de Lei n. 6.141/2021 visa regulamentar as referidas leis federais no âmbito do Município de Vilhena. Portanto, vê-se que o Município, por meio desta proposta legislativa, atua dentro dos limites fixados pelo legislador federal, estabelecendo

5



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. Necessário enfatizar que essa regulamentação deverá ser aplicada apenas nas relações entre particulares e a Administração Pública municipal, o que deve ser melhor abordado na proposta, sob pena de violação à cláusula constitucional de reserva de competência, conforme será sugerido no item 4, *infra*.

No mais, à exceção das ressalvas apresentadas a seguir (item 4, *infra*), vislumbro que a proposição legislativa em análise representa o cumprimento desses comandos legais, motivo pelo qual vislumbro que o Projeto de Lei n. 6.140/2021 atende ao preceito da legalidade.

#### 4) TÉCNICA LEGISLATIVA

Quanto ao aspecto da técnica legislativa, tendo em vista as normas da Lei Complementar Federal nº 95/1998 e Lei Municipal n. 3.391/2011 (que dispõem sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis), peço vênica para sugerir às Comissões Temáticas que, **antes da apreciação definitiva deste projeto de lei, considerem realizar as seguintes alterações, conforme justificativas abaixo apresentadas:**

| Alterações sugeridas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Justificativa                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Art. 2º [...]</b></p> <p><b>I – pelo Município de Vilhena</b>, ainda que envolvam relações com particulares;</p> <p><b>II – por pessoas jurídicas de direito privado ou por pessoas naturais para comprovação perante a Administração Pública Direta e Indireta do Município;</b></p> <p><b>a) (retirar)</b><br/><b>b) (retirar)</b><br/>[...]</p> <p><b>Art. 5º</b> O documento digitalizado destinado a se equiparar a documento físico para todos efeitos e para a comprovação de qualquer ato perante o <b>Município de Vilhena</b> deverá:<br/>[...]</p> <p><b>Art. 6º (retirar)</b><br/>[...]</p> <p><b>Art. 7º</b> A digitalização de documentos <b>pelo Município de Vilhena</b> será precedida da avaliação dos conjuntos documentais, conforme estabelecido</p> | <p>As alterações se justificam pelo fato de os trechos “pessoas jurídicas de direito público interno” referirem-se a todo e qualquer ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou a entidades administrativas desses entes federativos, o que viola a cláusula de reserva de competência legislativa. A lei proposta deve ser aplicada apenas nas relações que envolvam o Município de Vilhena, isto é, órgãos e entidades da Administração Pública direta e indireta municipal, entre si e com pessoas jurídicas ou naturais particulares.</p> |

6

|                                                                                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| em tabelas de temporalidade e destinação de documentos, de modo a identificar previamente os que devem ser encaminhados para descarte.                                                                                            |                                                                                                                                                                    |
| <b>Art. 8º [...]</b><br><br><b>Parágrafo único.</b> Cabe ao possuidor do documento físico a responsabilidade perante terceiros pela conformidade do processo de digitalização ao disposto nesta Lei.<br><br><b>§ 2º (retirar)</b> | As alterações se justificam pelo fato de o trecho versar, a meu ver, sobre norma geral de licitação, o que compete privativamente à União (art. 22, XXVII, CR/88). |



Ressalto, para todos os efeitos, que essa análise é meramente indicativa, visto que a proposição ainda será submetida ao crivo da análise técnica e de redação da Diretoria Legislativa.

## 5) CONCLUSÃO

*Ante o exposto, entendo que o Projeto de Lei n. 6.141/2021 é formal e materialmente constitucional, além de compatível com a legislação federal e municipal aplicável à espécie, motivo pelo qual exaro parecer FAVORÁVEL à tramitação deste processo legislativo para ser submetido à análise das comissões regimentais da Casa e, posteriormente, à deliberação plenária, ressaltando-se, para todos os efeitos, que este parecer jurídico é de caráter meramente opinativo, cabendo aos ilustres membros desta Casa de Leis a decisão final sobre a procedência e pertinência da matéria.*

*No mais, peço vênia para que, antes da apreciação definitiva deste projeto de lei, as Comissões Temáticas desta Casa considerem realizar as alterações sugeridas no item 4, supra, conforme justificativas ali apresentadas, sob pena de o projeto de lei, mantido na forma como está, violar cláusulas de reserva de competência legislativa.*

**É o parecer. SMJ.**

Câmara de Vereadores, 10 de agosto de 2021.

  
**GÜNTHER SCHULZ**  
Advogado da Câmara Municipal  
OAB/RO 10.345