



PLL 342/17
Proc. 3045/17

Of. n° 46/2GP.

Paço dos Açorianos, 16 de maio de 2018.

**APREGOADO PELA
MESA EM 17 MAI 2018**

Senhor Presidente:

Comunico a Vossa Excelência e dignos Pares que, usando das prerrogativas que me conferem o § 1º do art. 77 e o inc. III do art. 94, todos da Lei Orgânica Municipal, decidi VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei de iniciativa do Legislativo, PLL n° 342/17, que “estabelece diretrizes a serem observadas pelos órgãos e pelas entidades da Administração Municipal, Direta e Indireta, nas relações entre si e com os usuários dos serviços públicos e dispensa o reconhecimento de firma e a autenticação de cópia dos documentos expedidos no país que se destinem a fazer nesses órgãos e entidades”.

RAZÕES DO VETO PARCIAL

A proposta do Projeto de Lei em apreço é claramente meritória, todavia, permeiam a presente análise questões relativas à compreensão se o Projeto de Lei do Legislativo n° 342/17 é hígido ou se, em caso contrário, padece de mácula de inconstitucionalidade/inorganicidade.

O PLL aqui tratado se coaduna com o disposto na Lei Orgânica do Município de Porto Alegre quando trata da autonomia administrativa para assuntos de interesse local:

Art. 9º - Compete ao Município, no exercício de sua autonomia:

(...)

III - estabelecer suas leis, decretos e atos relativos aos assuntos de interesse local;

O presente Projeto de Lei estabelece, em seu art. 1º, um rol de diretrizes a serem observadas pelos órgãos da Administração Pública. Os incisos do referido artigo trazem dispositivos são de acertada razoabilidade, uma vez que “presunção de boa-fé” (inc. I), “compartilhamento de informações, sempre que possível” (inc. II), “atuação integrada e sistêmica na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios” (inc. III), “racionalização de métodos e procedimentos de controle” (inc. IV), e “eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido” (inc. V), derivam de princípios da Administração Pública, insculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tais como o Princípio da Eficiência Administrativa constante no *caput* do art. 37.

A Sua Excelência, o Vereador Valter Nagelstein,
Presidente da Câmara Municipal de Porto Alegre, em exercício.

VETO PARCIAL



A *ratio legis* da proposta legislativa em comento assenta-se no Princípio da Boa-Fé Objetiva que, alhures sua origem no direito privado (arts. 113, 187 e 422 do Código Civil; e arts. 4º, inc. III, e art. 51, inc. IV, do Código do Consumidor), irradiou sua força normativa como exigência ética das relações jurídicas, a ponto, inclusive, de ampliar sua abrangência ao direito público como Princípio da Boa-Fé no Exercício da Função Pública.

A possibilidade da aplicação do princípio da boa-fé no Direito Administrativo é bem ponderado da seguinte forma:

“A incidência do princípio da boa-fé, para além do Direito Privado, pode ser verificada a partir de sua relevância no Direito Internacional Público, tendo sido reconhecida como princípio fundamental do Direito Internacional. Do mesmo modo, no âmbito da Administração Pública, o princípio da boa-fé deverá ser aplicado sem qualquer restrição, até com mais razão, haja vista as múltiplas relações que o Estado mantém com os cidadãos.”

(...)

A resistência, em um caráter histórico, vem do Estado Liberal, onde havia uma concepção individual burguesa da sociedade civil, na qual propugnava a separação entre a sociedade e o Estado, garantia da liberdade dos cidadãos. Com efeito, havia um campo onde o Estado não devia intrometer-se, imune à atividade estatal, concernente às atividades econômicas. Na esfera privada, em linhas gerais, estava ligado às idéias de autonomia da vontade e de interesse privado em contraposição ao direito público, onde se vinculava às de interesse público, da relação jurídica de subordinação e justiça distributiva.

No entanto, quando o Estado assumiu o papel de agente fomentador do desenvolvimento social, houve amplas consequências sobre o Estado de Direito, na medida em que ocorreu um grande desenvolvimento do direito público, com repercussões no próprio direito privado, pois se alterou a própria concepção dos direitos individuais burgueses, que passaram a sofrer limitações em face dos princípios que contemplavam uma igualdade não só formal, mas também material: o direito de propriedade e a autonomia de vontade dos contratantes, por exemplo, cediam espaço aos princípios da função social da propriedade e da supremacia do interesse público.

Dentro desse paradigma, o direito privado se viu conformado por preceitos de direito público e social, e, assim, o direito privado não estava mais restrito a autodeterminação individual, mas também objetivava a justiça social, alterando-se os limites do direito privado e do direito público. Logo, não mais se concebe o direito público e privado como dois círculos fechados, mas “como uma única elipse com dois focos como centros de irradiação, sendo um o direito privado; outro, o público – entre os quais se encontra um setor influenciado por ambos.”

(in Márcio Luís Dutra de Souza, O Princípio da Boa-Fé na Administração Pública e sua Repercussão na Invalidação Administrativa, Rev. da Advocacia-Geral da União, v. 11, n. 32, p. 199-244, abr./jun. 2012)



Na jurisprudência estrangeira, informa o autor mencionado acima, predomina a aceitação da ideia de que a Administração Pública deve pautar sua conduta segundo ditames do princípio da boa-fé. Em decisão de 1991, a 3ª Câmara de Cassação, na França, expressamente, reconheceu essa aplicação do princípio aos atos da Administração Pública (Béatrice Jaluzot, *apud* Aldemiro Rezende Dantas Júnior, *in* Teoria dos Atos Próprios no Princípio da Boa-Fé. Curitiba, Ed. Juruá, 2007, p. 151). Ainda na doutrina estrangeira, Jesús Gonzales Pérez, autor de uma das obras mais importantes sobre o tema no Direito Administrativo, informa a plena aplicação do princípio da boa-fé nas relações entre a Administração e administrado, *in verbis*:

“El principio general de la buena fe no solo tiene aplicacion en el Derecho administrativo, sino que em este âmbito adquire especial relevancia. Como dice Guasp, ‘todos los campos del Derecho estatal son clima propicio como cualquier outro, al desarrollo de esta verdadera patologia de lo jurídico. Y es más, ella se da em el seno de los dos principales elementos que conjuga la relacion jurídica estatal: la autoridad y el súbdito.”

(*in* PEREZ, Jesús Gonzales, El Princípio General de La Buena Fe em El Derecho Administrativo. Madrid: Civitas Ediciones, S.L., 1999, p. 44)

No Brasil não é diferente, estando firmado na doutrina nacional que o os princípios da boa-fé, da lealdade e o da confiança legítima têm aplicação em todos os ramos do Direito, e são invocáveis perante as condutas estatais em quaisquer das esferas legislativa, administrativa ou jurisdicional.

Também é acertado dizer que o Princípio da Boa-Fé está assentado no Direito Público comparado, podendo ser citado o exemplo da Constituição Portuguesa que relaciona o princípio da boa-fé no Título IX, referente à Administração Pública de forma expressa:

TÍTULO IX
Administração Pública

Artigo 266.º
Princípios fundamentais

1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.
2. **Os órgãos e agentes administrativos** estão subordinados à Constituição e à lei e **devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios** da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e **da boa-fé**.
(grifo nosso)



Ademais, é acertado dizer que sua positividade constitucional decorre do próprio princípio do Estado de Direito e da Segurança Jurídica, implicando na proteção da confiança dos cidadãos às atuações do Estado e um mínimo de certeza e de segurança na vida jurídica.

Sob o ponto de vista jurídico, pois, considera-se acertada a vinculação dos atos administrativos municipais ao Princípio da Boa-Fé, tal como disposto no art. 1º do PLL nº 342/17.

Na legislação Pátria, temos exemplos correlatos na União, tal como a Lei Federal nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispôs sobre a “participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos na administração pública”. Aliás, o PLL nº 342/17 repete, nos incs. do seu art. 1º, a redação dos incs. I a V do Decreto Federal nº 9.094, de 17 de julho de 2017 (assim como também repete os incs. I a V do art. 2º do Decreto Estadual nº 54.019, de 16 de abril de 2018).

Aqui, cabe referir que da análise do presente projeto, a Contadoria-Geral do Município considerou não haver óbice sob a ótica meramente contábil. *Pari passu*, as áreas técnicas da Secretaria Municipal da Fazenda (SMF) analisaram o PLL em comento e opinaram no processo SEI nº 18.0.000038573-1; sendo que a Assessoria Especial para Aquisições e Alienações ponderou não encontrar óbice “*visto que não exigimos documentos autenticados na etapa que nos compete*”, ou seja, no que diz respeito ao processo de aquisição de imóveis. Da mesma forma, a Unidade de Finanças, no âmbito de suas atividades, não encontrou óbice com relação ao Projeto de Lei remetido pela CMPA.

Já o Tesouro Municipal ponderou ser necessário exigir reconhecimento de firma e cópias autenticadas de instrumento procuratório a serem inclusas em processos: “*em alguns casos quando a empresa não possui mais conta corrente também são exigidos documentos autenticados dos seus gerentes administradores, tais como cópias dos documentos de identificação do responsável pelas movimentações financeiras. Na hipótese de pagamento a associações e condomínios, por meio de seus responsáveis, quando estas também não possuem conta corrente própria, são pedidas cópias autenticadas de estatuto e atas, além dos documentos do respectivo responsável financeiro, principalmente se o pagamento for destinado para este*”. Pondera, também, que se todos os documentos passarem a ser conferidos e autenticados pelos servidores municipais, será necessário maior tempo de análise, além do risco de ateste de documentos de forma errônea.

Ainda, o Tesouro afirma “*que nem sempre o atendimento ao contribuinte é feito por servidores, muitas vezes é realizado por meio de estagiários*”. E exemplifica que no último parcelamento de dívidas tributárias (Lei nº 12.287, de 21 de julho de 2017), o atendimento ocorreu na Loja de Atendimento e foram exigidos documentos autenticados para possibilitar maior segurança na análise da documentação por meio eletrônico pelo Grupo de Trabalho criado com essa finalidade.



Com essas ponderações, o Tesouro Municipal opinou desfavoravelmente ao art. 2º do PLL aqui tratado, considerando que poderá haver incremento de custos para o Município com a proposta legislativa, haja vista não haver servidores habilitados e disponíveis para a realização do reconhecimento de assinaturas, o que aumentaria o risco de pagamentos equivocados.

Com opinião semelhante, a Receita Municipal salientou que o PLL, ao reproduzir o Decreto Federal nº 9.094, de 2017, teria, sempre na opinião do órgão fazendário, de certo modo simplificado o tema com a generalização contida no art. 2º, o que poderia ensejar dificuldades de cunho administrativo na vigência da futura lei.

Pondera a Receita, ainda, que a redação do art. 2º do PLL, ao dispensar reconhecimento de firma e autenticação de cópias dos documentos destinados a fazer prova em órgãos e entidades da administração municipal, direta e indireta, de uma forma, asseveram, singela sobre o tema, acaba por dar uma amplitude à dispensa de dois importantes institutos como o reconhecimento de firma e a autenticação de cópias que conflita com uma série de outros dispositivos legais que trazem essa exigência.

De fato, depreende-se da leitura do Decreto Federal mencionado a ressalva das disposições legais em contrário, além de definir a padronização de procedimentos no serviço público federal. Além disso, o Decreto Federal delimita adequadamente os casos que tal exigência possa ser afastada, sendo claro em explicitar que a dispensa de reconhecimento de firma e autenticação só acontecem nos casos de ausência de disposição legal que trate do assunto, deixando evidente que existem casos em que essas formalidades são exigidas em lei e devem ser respeitadas.

A Receita Municipal destaca as manifestações e intervenções dos contribuintes na esfera tributária, sendo fator decisivo, em diversos atos, a possibilidade de fazer prova que efetivamente foram praticados por quem tinha condições e legitimidade para fazê-los. A rigor, afirmam, *“diversos desses documentos onde hoje existe a exigência legal do reconhecimento de firma e autenticações de cópias, servirão como prova perante o poder judiciário, que não reconhece como apto à prova declaração ou manifestação escrita de contribuinte se sua assinatura não estiver reconhecida, em especial nos casos que envolvem pessoa jurídica e portanto seus representantes ou prepostos”*. Ademais, considera que a Lei Complementar 790, de 10 de fevereiro de 2016, que dispõe sobre o processo administrativo no âmbito da administração municipal, já traz essa possibilidade de forma mais adequada, pois também afasta a necessidade do reconhecimento de firma fazendo necessária ressalva às imposições legais.

De qualquer modo, a redação do PLL, segundo essa área técnica, comprometeria as questões envolvendo matéria tributária, como exemplo os processos que necessariamente são obrigatórias as manifestações do próprio sujeito passivo, em especial aquelas já regradadas por Lei Complementar no município, bem como *“no que diz respeito a outras legislações que tratam em especial da execução fiscal, e meios de prova, sendo necessário no mínimo que ficasse expresso na legislação, a exemplo da legislação federal, a necessidade da apresentação dos*



documentos originais que permitissem ao servidor público proceder a autenticação e reconhecimento da firma, bem como excetuar os casos em que houver exigência legal”.

Assim, da leitura do SEI nº 18.0.000038573-1, a dispensa de reconhecimento de firma e autenticação de cópia de documentos, na opinião do Secretário Leonardo Busato, “*indicam comprometimento de questões envolvendo matéria tributária e financeira, notadamente aquelas relacionadas à segurança, e de conflito com dispositivos legais que trazem esta exigência*”.

De todo o exposto, conclui-se pelo veto ao art. 2º, e seu parágrafo único, tendo em vista as seguintes considerações já detalhadas acima, podendo ser resumidas em 2 (duas) ponderações, uma de cunho prático e outra de cunho puramente jurídico: 1) necessidade de organização da estrutura administrativa, a fim de dar consecução às diretrizes do art. 1º do PLL nº 342/17 e fomentar sua regulamentação mediante decreto municipal; 2) possibilidade de ônus para o Município mediante o comando disposto no art. 2º de execução imediata da proposta legislativa, sem contemplar prazos de adequação ou exceções, o que resultaria em necessário treinamento e incremento de pessoal.

No que diz respeito à exceção genérica que consta no parágrafo único do art. 2º, consideradas as questões de cunho prático levantadas pela SMF, pode-se afirmar que seu efeito seria tornar o processo de aferição de documentos mais longo; o que atenta, sob uma lente técnico-jurídica, contra o Princípio da Economia Processual, além de ir de encontro à intenção do PLL. É que o trabalho de aferição para certificar a Administração Pública da necessidade ou não de autenticidade tornaria o processo mais moroso que o atual, que é o simples recebimento de documentos autenticados, quando assim exigidos.

Cabe gizar, ainda, que a técnica legislativa constante na legislação federal e no modelo legal recentemente adotado pelo Estado do Rio Grande do Sul detalha situações específicas e ressalva disposições legais em contrário. O Estado do Rio Grande do Sul, aliás, vem organizando a administração pública e seus serviços públicos e avançando em prol da boa-fé no âmbito da administração estadual com sucessivos diplomas legais: Decretos Estaduais nºs 53.927, de 21 de fevereiro de 2018 (compartilhamento de dados na administração pública estadual), 53.928, de 21 de fevereiro de 2018 (identificação digital integrada nos sistemas da administração pública) e 54.019, de 16 de abril de 2018 (Programa FACILITA-RS) e Lei Estadual nº 15.178, de 8 de maio de 2018.

Assim, reconhece-se a excelência da proposta legislativa, ponderando-se, apenas, que a evolução dessas práticas simplificadoras na Administração Pública Municipal deverá dar-se a seu tempo, e precedida de uma organização metódica, levando-se em conta caso a caso em cada órgão do Município de Porto Alegre.

Finalmente, o art. 1º do PLL n. 342/17 não ordena qualquer atribuição concreta ao Poder Executivo, restringindo-se em instituir em seus dispositivos normas programáticas a serem observadas pela Administração Pública, todas em consonância com nosso



ordenamento jurídico. E, ainda, a excelência da redação do referido artigo tem mérito de abrir a possibilidade de o Município poder tratar a questão de forma completa e propor soluções para a consecução de suas diretrizes (regulamentação).

Por outro lado, conforme já tratado acima, o art. 2º determina a dispensa genérica do reconhecimento de firma e da autenticação de cópia de documentos expedidos no País, sendo da opinião deste Poder Executivo que a matéria, por ser complexa, demanda acurado estudo e organização prática para sua execução, considerando-se que a exceção do parágrafo único não soluciona a *questio*, podendo trazer dúvidas e incertezas na aplicação da legislação, além de uma possível morosidade.

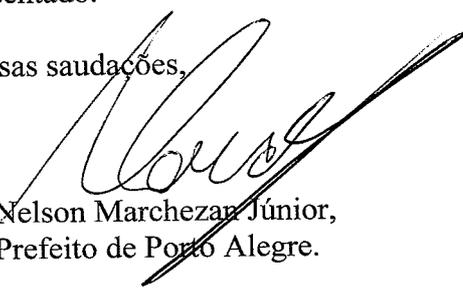
Em consequência, a parte *in fine* do *caput* do art. 3º do PLL nº 342/17, ao referir expressamente o parágrafo único do art. 2º, tem seu conteúdo prejudicado, ainda que sua parte inicial dispunha corretamente quanto a possibilidade de regulamentação da matéria pelo Executivo.

De qualquer forma, a exclusão do art. 3º não prejudica a regulamentação da matéria *a posteriori* pelo Poder Executivo, uma vez que, frise-se mais uma vez, a excelência da proposta legislativa permite a regulamentação da matéria, mormente o disposto no inc. V do art. 1º do PLL nº 342/17 que prevê a identificação e “eliminação de formalidades e exigências”.

Assim, procede-se no VETO PARCIAL do PLL nº 342/17, apenas para retirar de seu texto o art. 2º e seu parágrafo único, assim como o art. 3º, por conveniência administrativa e na medida que interferem na organização da Administração Pública Municipal, o que atenta contra o art. 94, inc. IV, al. c do inc. VII, e inc. XII, de nossa Lei Orgânica.

São essas, Senhor Presidente, as razões que me levam a VETAR PARCIALMENTE o Projeto de Lei nº 342/17, esperando o reexame criterioso dessa Casa, com o acolhimento do veto ora apresentado.

Atenciosas saudações,



Nelson Marchezan Júnior,
Prefeito de Porto Alegre.