



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 1442/2020

Projeto de Emenda a Lei Orgânica nº 01/2020

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autor do Projeto: Vereador Almir Cicote

Assunto: Altera o *caput* do art. 13, e acrescenta o §4º ao art. 14, todos da Lei Orgânica do Município de Santo André.

À

Comissão de Justiça e Redação,

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 01/2020, de autoria do nobre vereador Almir Cicote, que altera o *caput* do art. 13, e acrescenta o §4º ao art. 14, todos da Lei Orgânica do Município de Santo André.

Ao analisarmos o conteúdo normativo da propositura, o que se pretende com a alteração é a positivação de um entendimento já consagrado pela Edilidade, esclarecendo que o vereador poderá se licenciar do exercício do seu mandato eletivo, para exercer um cargo de primeiro escalão da Administração Pública, tais como Secretário Municipal; Superintendente ou cargo equivalente de Autarquia, Sociedade de Economia Mista ou Empresa Pública.

Por fim, disciplina o procedimento pela qual o vereador licenciado deverá realizar, para reassumir seu mandato eletivo.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Competência Legislativa Municipal





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Para o professor alemão Georg Jellinek o Federalismo é a unidade na pluralidade. Embora se fale de pluralidade, ela não pode desvirtuar e dissolver a unidade, necessária para que se mantenha o Estado.¹

O “**poder**”, ou, mais rigorosamente, as “**funções**”, podem estar divididas entre diversos Entes Políticos dentro de um mesmo Estado. Trata-se da repartição vertical do “**poder**”, como comumente é chamada, e pela qual é possível identificar a existência de um Estado Federal.

O Estado denominado Federal apresenta-se como o conjunto de entidades autônomas que aderem a um vínculo indissolúvel, integrando-o. Dessa integração emerge uma entidade diversa das entidades componentes, e que incorpora a Federação.

No Federalismo, portanto, há uma descentralização do poder, que não fica represado na órbita federal, sendo compartilhado pelos diversos integrantes do Estado. Todos os componentes do Estado Federal encontram-se no mesmo patamar hierárquico, ou seja, não há hierarquia entre essas diversas entidades, ainda que alguma seja federal e outras estaduais ou municipais.

O art. 18 da Constituição Federal, inaugurando o tema da organização do Estado, prevê que: “**A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição**”. O termo “**autonomia política**”, sob o ponto de vista jurídico, **congrega um conjunto de capacidades conferidas aos entes federados para instituir a sua organização, legislação, administração e governo próprio**.

Dessa forma, os Municípios também possuem a tríplice capacidade, que caracteriza a autonomia: capacidade **de auto-organização** — incluindo-se a autolegislação — **de autogoverno** e de **autoadministração**. **A autoadministração e a autolegislação**, contemplando o conjunto de **competências materiais e legislativas** previstas na Constituição Federal para os Municípios, são tratadas nos arts. 29 e 30 da Lei Maior.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A principal competência legislativa dos Municípios é a capacidade de **auto-organização** através da edição da sua **Lei Orgânica**. Essa competência está prevista no art. 29 da Constituição Federal, consoante se observa pelo seu *caput*, abaixo:

*“Art. 29. O Município reger-se-á por **lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:*

Sobre esse ponto, convém transcrever as palavras do Ministro do Supremo Tribunal Federal Alexandre de Moraes:

*“A primordial e essencial competência legislativa do município é a possibilidade de **auto-organizar-se através da edição de sua Lei Orgânica do município**, diferentemente do que ocorria na vigência da constituição anterior, que afirmava competir aos Estados-membros essa organização. A edição de sua própria Lei Orgânica caracteriza um dos aspectos de maior relevância da autonomia municipal, já tendo sido estudado anteriormente”². (g/n)*

Além da competência para a edição da sua **Lei Orgânica**, as competências legislativas do Município se caracterizam pelo princípio da predominância do interesse local. Esse interesse local, vale salientar, diz respeito às peculiaridades e às necessidades ínsitas à localidade ou, por outros termos, refere-se àqueles interesses mais diretamente ligados às necessidades imediatas do Município, ainda que repercutam regional ou nacionalmente.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes, ao abordar essa matéria, comenta:

“As competências implícitas decorrem da cláusula do art. 30, I, da CF, que atribui aos Municípios ‘legislar sobre assuntos de interesse local’, significando interesse predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

¹ JELLINEK, Georg. **Teoría general del Estado**. 2ªed., México: FCE, 2004, pg. 553.

² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 15ª ed. São Paulo: Atlas, 2004, pg. 303.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*Consideram-se de interesse local as atividades, e a respectiva regulação legislativa, pertinentes a transportes coletivos municipais, coleta de lixo, ordenação do solo urbano, fiscalização das condições de higiene de bares e restaurantes, entre outras”.*³

Como assevera Regina Maria Macedo Nery Ferrari, por interesse local deve-se entender **"aquele ligado de forma direta e imediata à sociedade municipal e cujo atendimento não pode ficar na dependência de autoridades distantes do grupo que não viveu problemas locais"**⁴. (g/n)

O Supremo Tribunal Federal, em diversos julgados, entendeu como matéria de interesse local, de competência exclusiva do Município, legislar sobre a questão sucessória dos cargos de prefeito e vice, em caso de dupla vacância (ADI 3549-5, DJ 31.10.2007, rel. Min. Carmen Lúcia); sobre a instalação, em favor dos usuários, de equipamentos de segurança nos bancos, como portas eletrônicas e câmaras filmadoras, além de equipamentos de conforto, como instalações sanitárias, cadeiras de espera, colocação de bebedouro, tempo de espera em fila para atendimento ao público (AgRg 347717-0, rel. Min. Celso de Mello, DJ 05.08.05; AgRg 491420-2, rel. Min. Cezar Peluso, DJ 24.4.2006; RE 397094-1, DJ 28.8.2006, rel. Min. Sepúlveda Pertence).

Contudo, há julgados que ainda divergem sobre conceito de interesse local. O Município, por exemplo, poderia legislar sobre horários de funcionamento do comércio municipal, inclusive de bancos, porque se trata de interesse preponderante local. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal pacificou o entendimento de que os Municípios têm competência para fixar horário de funcionamento de estabelecimento comercial nas vias públicas, como supermercados, lojas (AgRg 481886-2, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 01.04.2005; AgRg 622405-1, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.06.2007; Súmula 645 do STF), mas a fixação do horário bancário para atendimento ao público é da competência da União (Súmula nº 19 do STJ).

Pela competência suplementar, compete ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que couber, ou seja, o Município pode suprir as omissões e

³ MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**/Gilmar Ferreira Mendes, Paulo Gustavo Gonet Branco, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁴ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.59.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

lacunas da legislação federal e estadual, sem obviamente contraditá-las. Tal competência se aplica também às matérias elencadas no art. 24 da Constituição Federal⁵.

É pertinente destacar o entendimento do Ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Ferreira Mendes sobre o tema:

“É claro que a legislação municipal, mesmo que sob o pretexto de proteger interesse local, deve guardar respeito a princípios constitucionais acaso aplicáveis. Assim, o STF já decidiu que a competência para estabelecer o zoneamento da cidade não pode ser desempenhada de modo a afetar princípios da livre concorrência. O tema é objeto da Súmula 646.

Aos Municípios é dado legislar para suplementar a legislação estadual e federal, desde que isso seja necessário ao interesse local. A normação municipal, no exercício dessa competência, há de respeitar as normas federais e estaduais existentes. A superveniência de lei federal ou estadual contrária à municipal, suspende a eficácia desta.

*A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas legislativas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais”.*⁶

É o que explica Regina Maria Macedo Ney Ferrari:

*“(...) o art. 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. O art. 30, II, veio, de certa forma, suprir a falha do art. 24; não criando competência para o Município, mas admitido que ele tenha competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local”*⁷.

⁵ LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**, 14ª ed. rev. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2010, pg. 368.

⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**, 7ª ed. rev. e atual, São Paulo: Saraiva, 2012. pg. 885/886.

⁷ FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **O controle de constitucionalidade das leis municipais**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, pg.60.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ao analisarmos a presente propositura normativa, podemos verificar que a pretensão veiculada no projeto de lei insere-se no âmbito da competência do Município, por tratar-se de uma **Emenda à Lei Orgânica (auto-organização)**, nos termos do art. 29, da Constituição Federal.

2.2. O Município e a sua Lei Orgânica

O Município é fruto do gênio romano, enquanto instrumento essencial para a gestão dos territórios conquistados, a permitir a regulação autônoma dos assuntos locais pelos seus respectivos povos⁸. A importância da instituição municipal, com diversas formas organizativas, levou à elaboração do que fora chamado **Lex Julia Municipalis**, no ano 45 D.C.⁹ Não é por outra razão que a etimologia da palavra **Município** remete à ideia de **munus** (encargo, obrigação, função) e **capere** (recebimento - do *munus* – em caráter definitivo, permanente).

Em outras palavras, a existência formal do **Município** se dava com uma carta outorgada por Roma, com a definição do grau de autonomia a ser desfrutado, como também das respectivas obrigações: **“essas cartas municipais dão margem a amplas reflexões em matéria de sociologia e de história do direito, porque serviam para constituir, juridicamente, o grupo comunitário local diante do Estado Romano.”**¹⁰

Na sequência histórica, durante a Idade Média, eram usuais as outorgas de forais, especialmente na península Ibérica, que nada mais eram do que cartas perpétuas constitutivas de **municípios** ou coletividades públicas, conferidas pelo Rei ou entidade senhorial, na qual se estipulavam a autonomia e as obrigações locais, resguardando-se aos seus integrantes a gestão do que lhe é peculiar.¹¹

O próprio Direito Administrativo português do século XIX surge como uma espécie de Direito Municipal, calcado num liberalismo imperante que fortalecia as

⁸ D' AQUINO, Ivo. **O Município: sua conceituação história e jurídico-constitucional**. Florianópolis: Imprensa Oficial do Estado de Santa Catarina, 1940, p.20-45.

⁹ HARDY, E.G. **Roman Law and Charters**. Oxford: The Awbook Exchange, 2005, p.136-168.

¹⁰ SOARES, Antônio Carlos Otoni. **A Instituição Municipal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986, p. 64.

¹¹ CORREIA, Fernando Alves. **O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade**. Coimbra: Almedina, 2001, p. 107.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

localidades como decorrência da abstenção interventora do poder central. O Direito Administrativo lusitano podia ser concebido como um **“Direito regulador da participação dos cidadãos na administração local, e na gestão dos órgãos próprios desta.”**¹²

Neste contexto é possível até mesmo compreender as raízes do constitucionalismo atual no **município** de outrora, notadamente nas cartas municipais oriundas do Império Romano e nos forais do medievo. Tanto as cartas romanas quanto os forais tinham como característica a definição de direitos e deveres das comunidades locais e a respectiva organização do poder estatal.

As **Leis Orgânicas Municipais** se abeberam nesta tradição histórica, já que possuem contornos similares, sem olvidar que as referências do pretérito tem por base cartas definidas por um poder maior, ao passo que as **Leis Orgânicas dos Municípios** brasileiros de hoje são elaboradas pela própria municipalidade, autonomamente. De qualquer forma, as instituições deixam marcas nos povos, repassadas culturalmente, reflexo das instituições romanas e lusitanas.

De qualquer sorte, somente com a Constituição Federal de 1988 define-se a competência inarredável das municipalidades elaborarem as suas **Leis Orgânicas**, autonomamente, a conformar importante marco das **competências locais**.

A Lei Orgânica Municipal é a lei maior de uma cidade. A LOM, como é chamada, **é um conjunto de normas que disciplina as regras de funcionamento da Administração Pública e dos Poderes Municipais**. Em linhas gerais, a **Lei Orgânica é uma espécie de Constituição do Município**.

Apesar de não ser uma Constituição “stricto sensu” possui conteúdo de natureza constitucional, cuja base originária é a distribuição de competências dos Poderes e determinação das garantias contra os Poderes. Prescreve a Constituição da República Federativa do Brasil que o Município reger-se-á por Lei Orgânica própria, obedecidos os princípios das Constituições Federal e Estadual (art. 29) .

¹² CAETANO, Marcelo. **Princípios Fundamentais do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: 1977, p.35.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Tem, assim, natureza jurídica de lei municipal, visto que oriunda do Poder Legislativo do Município, mas com 03 (três) peculiaridades em relação às demais leis municipais: **a) dispensa a sanção do Prefeito, pois é promulgada diretamente pela Câmara Municipal; b) exige trâmite especial, com votação em dois turnos e aprovação por dois terços dos vereadores; e c) é hierarquicamente superior, no âmbito da legislação municipal.**

Seja Constituição Municipal ou não, o fato é que a Lei Orgânica é o documento disciplinador no âmbito municipal e, nessa esfera, a partir do momento de sua promulgação passa a constituir o fundamento de validade de todas as demais normas que gravitem, por destino, no interior de tal seara.

Podemos até afirmar que esse caráter fundante da Lei Orgânica se presta à verificação da adequação das demais leis em relação a si. Significa que, promulgada a Lei Orgânica, passa a existir uma vinculação das demais normas em torno de si, sejam tais normas atuais (já existentes) ou futuras. E, em vista disso, é possível afirmar que, quanto àquelas, pode muito bem ser verificado o conhecido fenômeno da recepção das normas. Com relação às outras (as normas futuras) opera-se obviamente a citada vinculação que, não observada, dá lugar à desconformidade, cuja consequência é a **ilegalidade**.

Em suma, uma vez elaborada dentro dos parâmetros que impõe a Carta Federal, a Lei Orgânica passa a constituir a verdadeira fonte de validade de todo o ordenamento jurídico municipal.

Uma questão que de pronto se impõe é a de que consiste a Lei Orgânica própria? Qual o seu conteúdo? A resposta a tais indagações são obteníveis evidentemente a partir do próprio Texto Constitucional.

Isso quer dizer que todos os **assuntos de peculiar interesse dos Municípios** deverão ser tratados pela Lei Orgânica, tais como: a) Saúde; b) Educação; c) Segurança; d) Assistência Social; e) Orçamento, Diretrizes Orçamentárias e Plano Plurianual; **f) Direitos e Deveres dos Vereadores**, Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Diretores Municipais; g) Julgamento das Prestações de Contas do Executivo e Legislativo; h) Julgamento dos Mandatos de Prefeitos e Vereadores; i) Organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Casa Legislativa local; j) Remuneração dos Agentes Políticos





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

e dos Servidores Municipais; l) Código de Postura e Edificações, Código Tributário Municipal regulamentando a arrecadação do Município, licitações e contratos municipais, legislação do meio ambiente e patrimônio histórico e cultural; **enfim, todo e qualquer assunto de interesse direto do Município deve ser tratado na sua Lei Orgânica** que, regulamentando o assunto, terá maior validade de que qualquer lei federal ou estadual que trate do assunto, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal.

Além de discriminar matérias de **interesse local de competência exclusiva do Município**, nos termos do art. 30, I da Carta Política, bem como a matéria de **competência comum** que a Constituição Federal lhe reserva, simultaneamente com a União e Estados (art. 23), a Lei Orgânica cuidará, ainda, de indicar, dentre as matérias de sua competência, aquelas que lhe seja reservado **legislar suplementarmente** (art. 24, C.F.).

Importante frisar que sempre que a **Lei Orgânica** disciplinar matérias da sua órbita normativa, suas normas valem, como já dito, **com força superior às demais normas jurídicas locais, a permitir o controle de legalidade pelo Poder Judiciário com ações declaratórias, exemplificativamente**¹³. Isso porque não é possível considerar legais as leis ou atos que violarem os dispositivos daquele instrumento que deve servir de critério para todas as demais normas municipais.

A **Lei Orgânica** também vincula a **administração municipal**, a englobar a **organização administrativa** num sentido subjetivo, de forma geral. Também abarca, numa perspectiva objetiva, **todas as atividades administrativas, como os serviços públicos, a polícia administrativa, o fomento e a intervenção direta e indireta. Trata-se de políticas públicas a fim de concretizar direitos fundamentais, cujo delineamento geral pode decorrer da Lei Orgânica Municipal.**

A elaboração e execução de **políticas públicas em nível municipal** estão atreladas à necessária **concretização dos direitos fundamentais**:

¹³ CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 157.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“Entende-se por políticas públicas o conjunto e ações coletivas que garantem direitos sociais, por meio dos quais são distribuídos ou redistribuídos bens e recursos públicos, em resposta às diversas demandas da sociedade. As políticas públicas são fundamentadas pelo direito coletivo, são de competência do Estado e envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre o Estado e a sociedade civil.”¹⁴

A **Lei Orgânica**, portanto, pode dispor, sobre **políticas públicas** a fim de concretizar direitos fundamentais, em todas as dimensões. Para uma melhor compreensão é adequada a taxonomia de José Joaquim Gomes Canotilho, para quem os direitos fundamentais de uma categoria não excluem as outras, mas se subsumem. Assim, há quatro dimensões de direitos: **a) direitos de liberdade: oriundos das revoluções francesa e americana, forjadas nos direitos à liberdade, igualdade formal, segurança e propriedade; b) direitos democráticos de participação política; c) direitos prestacionais: fundados na igualdade material, identificam-se com os direitos sociais; d) direitos de solidariedade ou direitos dos povos: colaboração de todos os estados em prol de direitos comuns, como os direitos de autodeterminação, meio-ambiente, desenvolvimento, paz, patrimônio cultural, dentre outros.**¹⁵

As normas principiológicas e regráticas definidas na **Lei Orgânica Municipal vinculam os Poderes Executivos Municipais, a não permitir a sua inobservância, seja por outras espécies legislativas, seja por atos produzidos pela Administração**. Isso em razão da existência de um verdadeiro sistema normativo municipal, no qual a **Lei Orgânica** ocupa posição no vértice piramidal, a vincular os poderes locais, **sob pena de ilegalidade**. A **Lei Orgânica**, assim considerada, também é um instrumento concretizador de direitos fundamentais, em todas as dimensões, especialmente diante das **políticas públicas**.

É por essa razão que a autonomia auto-organizatória, conferida pela Constituição Federal de 1988 para todos os **Municípios**, é tão relevante para a Federação brasileira, ao permitir que cada municipalidade se organize consoante os **interesses das suas comunidades**.

2.3. Do Projeto de Emenda a Lei Orgânica nº 01/2020

¹⁴ CAVALCANTI, Ludmila. **A Perspectiva de Gênero nas Políticas Públicas: políticas para quem?** In: Curso Democracia e Gênero no Legislativo Municipal. Instituto Brasileiro de Administração Municipal- IBAM, 2009, p. 7.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No tocante a admissibilidade da propositura, o art. 39, da Lei Orgânica do Município de Santo André, assim prescreve:

*“Art. 39. A Lei Orgânica poderá ser **emendada** mediante proposta:*

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara;

II – do Prefeito;

III – de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, cinco por cento dos eleitores do Município.” (g/n)

Dessa forma, como requisito de admissibilidade da Proposta de Emenda à Lei Orgânica, o art. 39, I, da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que **a Proposta de Emenda à Lei Orgânica deverá ter no mínimo, um terço das assinaturas dos membros da Casa Legislativa, ou seja, 07 (sete) assinaturas. Podemos constatar que a presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica foi subscrita somente pelo seu autor, não atendendo assim, o requisito de admissibilidade.**

Sob o aspecto material, a proposta legislativa dispõe sobre alteração do *caput* do art. 13, e acrescenta o §4º ao art. 14, todos da Lei Orgânica do Município de Santo André.

Ao analisarmos o conteúdo normativo da propositura, o que se pretende com a alteração é a positivação de um entendimento já consagrado pela Edilidade, esclarecendo que o vereador poderá se licenciar do exercício do seu mandato eletivo, para exercer um cargo de primeiro escalão da Administração Pública, tais como Secretário Municipal; Superintendente ou cargo equivalente de Autarquia, Sociedade de Economia Mista ou Empresa Pública.

Por fim, disciplina o procedimento pela qual o vereador licenciado deverá realizar, para reassumir seu mandato eletivo.

¹⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999, p. 369-373.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Sob o aspecto de constitucionalidade e legalidade material da propositura, não vislumbramos óbice, tendo em vista que, como já mencionado, esse é o entendimento do Legislativo Andreense sobre o assunto, senão vejamos:

O art. 13, da Lei Orgânica do Município de Santo André, assim prescreve:

“Art. 13. Não perderá o mandato o Vereador investido em cargo de primeiro escalão do Poder Executivo Municipal, Estadual ou Federal.” (g/n)

Aspecto que parece ser consensual na doutrina e na jurisprudência é que a **incompatibilidade impõe ao parlamentar o dever de optar entre o mandato legislativo e a situação que enseja a proibição.**

Pinto Ferreira, citando Leon Duguit, chama a atenção para essa tradição, **“a eleição de um inelegível é nula; entretanto, a incompatibilidade apenas proíbe o exercício simultâneo do mandato e do cargo, ou obriga à opção entre ambos.”**¹⁶

Podemos verificar que os cargos elencados no art. 56, I, da Carta Política, bem como os previstos no art. 13, da Lei Orgânica Municipal, **na qual o parlamentar poderá se licenciar para ocupá-los, são os classificados como “agentes políticos”.**

A utilização de **classificações no direito** tem sua melhor serventia ao propiciar uma percepção mais precisa do objeto classificado, **possibilitando o seu enquadramento ou desencaixe dentro da ordem jurídica**, nesse aspecto como ponto de influxo de regras. Consoante a dimensão eleita, as figuras jurídicas ou institutos receberão tratamento diversificado pelo sistema normativo, a depender de sua natureza, onde segundo a lição clássica de Hans Kelsen, **“o direito é capaz de criar suas próprias realidades.”**¹⁷

Para Hely Lopes Meirelles,

“Agentes políticos: são os componentes do Governo nos seus primeiros escalões, investidos em cargos, funções, mandatos ou comissões, por

¹⁶ FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. 3 volume, p. 28.

¹⁷ KELSEN, HANS. **Teoria Pura do Direito**, 6ª ed., Tradução de João Batista Machado. Coimbra: Armênio Armado Editor, 1984, p. 17.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

nomeação, eleição, designação ou delegação para o exercício de atribuições constitucionais. Esses agentes atuam com plena liberdade funcional, desempenhando suas atribuições com prerrogativas e responsabilidades próprias, estabelecidas na Constituição e em leis especiais. Têm normas específicas para sua escolha, investidura, conduta e processo por crimes funcionais e de responsabilidade, que lhes são privativos.

Os agentes políticos exercem funções governamentais, judiciais e quase judiciais, elaborando normas legais, conduzindo os negócios públicos, decidindo e atuando com independência nos assuntos de sua competência. São as autoridades públicas supremas do Governo e da Administração na área de sua atuação, pois não estão hierarquizadas, sujeitando-se apenas aos graus e limites constitucionais e legais de jurisdição.

(...)

*Nesta categoria encontram-se os Chefes de Executivo (Presidente da República, Governadores e Prefeitos) e seus auxiliares imediatos (Ministros e Secretários de Estado e de Município); os membros das Corporações Legislativas (Senadores, Deputados e Vereadores); os membros do Poder Judiciário (Magistrados em Geral); os membros do Ministério Público (Procuradores da República e da Justiça, Promotores e Curadores Públicos); os membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros); os representantes diplomáticos e **demais autoridades que atuem com independência funcional no desempenho de atribuições governamentais, judiciais ou quase-judiciais, estranhas ao quadro do serviço público**¹⁸ (g/n)*

No mesmo sentido leciona Diógenes Gasparini:

“Os agentes políticos são, na verdade, “os detentores dos cargos da mais elevada hierarquia da organização da Administração Pública ou, em outras palavras, são os que ocupam cargos que compõem sua alta estrutura constitucional. Estão voltados, precipuamente, à formação da vontade superior da Administração Pública ou incumbidos de traçar e imprimir a orientação

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo**, 36ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p.77.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*superior a ser observada pelos órgãos e agentes que lhes devem obediência”.*¹⁹

(g/n)

Dessa forma, além dos “**agentes políticos tradicionais**” (autoridades políticas), tais como “**Presidente, Governador e Prefeito**”, entre outros, podemos pensar na existência dos denominados “**agentes políticos profissionais**”, tais como “**Conselheiros do Tribunal de Contas, Membros do Ministério Público e Membros da Magistratura**”, entre outros.

Portanto, no caso presente, em decorrência do Princípio Federativo, devemos verificar em quais **cargos públicos (agentes políticos tradicionais e/ou agentes políticos profissionais)** a **Lei Orgânica do Município de Santo André**, autoriza o vereador a **licenciar-se do exercício do seu mandato eletivo, para ocupá-los**.

A Lei Orgânica do Município de Santo André, em seu art. 14, prescreve sobre as hipóteses na qual o Vereador poderá exercer o direito a licença, senão vejamos:

“Art. 14 - O Vereador poderá licenciar-se somente:

I - por moléstia devidamente comprovada ou em licença-gestante;

II - para tratar de interesse particular, sem remuneração, por um prazo nunca inferior a quinze dias;

III - para desempenhar missões temporárias de caráter cultural ou de interesse do Município.

§ 1º - *Para fins de remuneração, considerar-se-á como em exercício o Vereador licenciado nos termos dos incisos I e III*

§ 2º - *A licença prevista no inciso II depende de aprovação do Plenário e, nos demais casos, será deferida pelo Presidente.*

§ 3º - *A licença-gestante será concedida segundo os mesmos critérios e condições estabelecidos para a funcionária pública municipal. (g/n)*

¹⁹ GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13ª ed., São Paulo: Saraiva, 2008, p. 156.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Realizando uma leitura lógica-sistemática da Lei Orgânica do Município, podemos constatar a previsão de **outra hipótese de licença do mandato do Vereador no art. 13**, que deveria estar prevista, por uma questão de uniformidade, nos incisos do art. 14. Vejamos:

“Art. 13 - Não perderá o mandato o Vereador investido em cargo de primeiro escalão do Poder Executivo Municipal, Estadual ou Federal.

Parágrafo único - Na hipótese prevista no "caput", o Vereador poderá optar pela remuneração do mandato". (g/n)

O Vereador para estar investido em cargo de primeiro escalão do Poder Executivo, precisa previamente se licenciar do exercício do seu mandato eletivo, como determina o disposto no art. 11, I, "b" e II, "b" da Lei Orgânica Municipal.

Podemos constatar que tanto o Regimento Interno, como a Lei Orgânica do Município, prescreveram sobre as hipóteses e os procedimentos do exercício do direito de licença do Vereador, gerando a primeira vista uma antinomia (conflito entre normas).

Entretanto, essa antinomia é aparente, pois como afirmamos anteriormente, as hipóteses para que o Vereador possa se licenciar do exercício do mandato eletivo são as previstas na Lei Orgânica do Município de Santo André, quais sejam:

- a) por moléstia devidamente comprovada ou em licença-gestante (art. 14, I, LOM);***
- b) para tratar de interesse particular, sem remuneração, por um prazo nunca inferior a quinze dias (art. 14, II, LOM);***
- c) para desempenhar missões temporárias de caráter cultural ou de interesse do Município (art. 14, III, LOM);***
- d) para exercer cargo de primeiro escalão no Poder Executivo Municipal, Estadual e Federal (art. 13, LOM).***





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Como já mencionado, os **cargos de primeiro escalão** na qual o **art. 13 da LOM se refere são os denominados “agentes políticos”**, que podem ser tanto, os **“agentes políticos tradicionais”**, como os **“agentes políticos profissionais”**, tais como de Ministros de Estado, Secretários Estaduais, Secretários Municipais e **Superintendentes de Autarquias**.

No ordenamento jurídico municipal, o cargo de **Superintendente de Autarquia** é equiparado ao cargo de **Secretário Municipal**, pela exegese do art. 62 da Lei Orgânica do Município, senão vejamos:

“SEÇÃO VIII DOS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS

Art. 62 - Os Secretários Municipais e dirigentes de autarquias serão escolhidos entre brasileiros maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos”.
(g/n)

E ainda, assim como os Secretários Municipais, os Superintendentes das Autarquias Municipais recebem **subsídios**, conforme determina a Lei Municipal nº 9941, de 03 de maio de 2017, que dispõe sobre a reorganização da estrutura administrativa da Administração Pública Indireta de Santo André.

Segundo Georgenor de Souza Filho, **“o subsídio pode ser definido como remuneração irredutível devida aos agentes políticos da Administração Pública, representada por parcela única, defeso acréscimo em espécie de qualquer natureza, fixada por lei específica, sujeito à revisão anual, limitado em qualquer caso, pelos valores percebidos pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal”²⁰**. (g/n)

Nesta esteira, afirma Christine Oliveira Peter da Silva:

“O resgate da figura do subsídio, no âmbito da reforma administrativa impulsionada pela EC 19/98, teve por escopo corrigir distorções ocasionadas pela falta de precisão conceitual dos termos ‘vencimento’ e ‘remuneração’, de forma a tornar mais

²⁰ FILHO, Georgenor de Souza. **O servidor Público e a reforma administrativa: emenda constitucional n.º 19/98**, São Paulo: LTR, 1998, pg. 42.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

transparentes os salários de agentes públicos ocupantes de cargos de alta relevância para a Administração Pública. Resta evidente que o intuito da reforma, neste particular, foi evitar controvérsias e discussões que, muitas vezes, levavam a interpretações judiciais equivocadas sobre temas relacionados aos salários dos agentes públicos”²¹.

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, ao responder uma consulta sobre a natureza jurídica do cargo de **Secretário Municipal Adjunto**, entendeu que ele poderá ser considerado “**agente político**”, dependendo das características das suas funções, e dessa forma receberá “**subsídio**”, senão vejamos:

“CONSULTA. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS LEGAIS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. NATUREZA JURÍDICA DO CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL ADJUNTO E O REGIME CONSTITUCIONAL REMUNERÁTÓRIO APLICÁVEL AO REFERIDO CARGO. LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA. SUBORDINAÇÃO DIRETA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. STATUS DE SECRETÁRIO MUNICIPAL. NATUREZA POLÍTICA. APLICAÇÃO DO ARTIGO 39, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. SUBMISSÃO OU AUXÍLIO AO SECRETÁRIO MUNICIPAL. NATUREZA ADMINISTRATIVA. INAPLICABILIDADE DO SUBSÍDIO FIXADO EM PARCELA ÚNICA.

- 1) A legislação de regência informa a natureza jurídica do cargo de secretário municipal adjunto, cujo ocupante deve ser considerado agente político quando estiver diretamente subordinado ao Chefe do Poder Executivo Municipal e, ao contrário, agente administrativo caso seja auxiliar do Secretário Municipal.*
- 2) Quando possuir qualidade de agente político, o Secretário Adjunto deve perceber remuneração na forma de subsídio fixado em parcela única, sem qualquer acréscimo de verba remuneratória. Ao contrário, no caso de tratar de agente administrativo, o cargo de Secretário Adjunto afasta a incidência do artigo 39, § 4º, da Constituição Federal.”²² (g/n)*

²¹ SILVA, Christine Oliveira Peter da. **A reforma Administrativa e a emenda constitucional n.º 19/98: uma análise panorâmica**, Brasília: Revista Jurídica Virtual da Presidência da República, Vol. 1, nº 1, maio de 1999.

²² TCE-RO, Consulta nº 03192/18, Relator Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, sessão de 28/02/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Não resta dúvida, que o cargo de **Superintendente de Autarquia**, de acordo com a legislação municipal, é equiparado ao cargo de **Secretário Municipal**, sendo, portanto, considerado “**agente político**”.

Para corroborar o entendimento acima, podemos verificar as Leis Orgânicas de Municípios da Região do ABC, que possuem uma redação mais atualizada, senão vejamos.

A Lei Orgânica do Município de Mauá, revisada em 2011, em seu art. 10, ao tratar do tema, assim dispõe:

”Art. 10. Não perderá o mandato considerando-se automaticamente licenciado o Vereador investido no Cargo de Secretário Municipal, Superintendente e/ou cargo equivalente em Autarquia, vedada, todavia a acumulação de remunerações devendo o vereador optar pelos vencimentos do cargo ou pela remuneração do mandato, podendo também o vereador se licenciar para:” (g/n)

A Lei Orgânica do Município de São Caetano do Sul, em seu art. 10, § 4º, assim prescreve:

“Art. 10.....

(...)

§ 4º - O Vereador investido no cargo de Secretário ou Diretor Municipal não perderá o mandato, considerando-se automaticamente licenciado.” (g/n)

A Lei Orgânica do Município de Diadema, em seu art. 22, IV, prescreve que:

“Art. 22. O Vereador poderá licenciar-se somente:

(...)

IV - para assumir cargo de confiança, de livre provimento, na Administração direta e indireta.” (g/n)





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Devemos levar em consideração que o nosso Regimento Interno foi elaborado em 1981, portanto, sob a égide da Constituição Federal de 1967, e a nossa Lei Orgânica foi elaborada em 1990, logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, dessa forma, precisam ser atualizadas, para se evitar interpretações equivocadas.

Dessa forma, podemos concluir que **não há impedimento de ordem legal ou constitucional**, para que seja realizada a alteração na Lei Orgânica do Município de Santo André, nos termos formulado pelo nobre Parlamentar.

2.4. Da observância obrigatória da Lei Complementar nº 95/98

O Constituinte de 1988, ao tratar do tema do "Processo Legislativo", estabeleceu que seria editada Lei Complementar que dispusesse sobre **"a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis"** (CF, art. 59, parágrafo único).

Dando cumprimento ao comando constitucional, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que ditou normas gerais, estabelecendo padrões para a **"elaboração", a "redação", a "alteração" e a "consolidação"** das leis e atos normativos.

Os atos normativos possuem apresentação formal, que consiste na estrutura pela qual são mostrados e se exteriorizam, traduzida pela sua configuração. Têm ainda formato próprio, distinto de outros textos, seja do ponto de vista material ou meramente formal.

Os doutrinadores arrolam algumas qualidades como essenciais na redação legislativa: **simplicidade, precisão, clareza, concisão e correção**. Mayr Godoy acrescenta outras que, embora não essenciais, contribuem para aperfeiçoar o texto legal: **coerência, pureza, eufonia, propriedade, ordem, conveniência, harmonia, unidade e originalidade**.²³

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do direito,





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido próprio; por isso, devem traduzir exatamente o que se pretende dizer, transmitindo ideia precisa. **A lei não deve conter palavras inúteis.**

A técnica legislativa, entendida como o modo correto de elaborar as leis para que sejam eficazes e exequíveis, tem a legislação como atividade e instrumento de regulação coativa das relações sociais. Com a técnica legislativa não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas a sua elaboração; trata-se, pois de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica; ou, como disse Reed Dickerson, referindo-se à técnica de legislar, **“a redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia, a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei”**.²⁴
(g/n)

Analisando a propositura, verificamos que sobre o aspecto formal (técnica legislativa), a mesma está adequada aos comandos da Lei Complementar n° 95/98.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica n° 01/2020, de autoria do nobre Vereador Almir Cicote, sob o aspecto material é legal e constitucional, entretanto, sob o aspecto formal, não atendeu ao disposto no art. 39, I, da Lei Orgânica do Município, pois não foi subscrita por, pelo menos 1/3 dos membros do Legislativo, tornando-se, portanto, ilegal.

Prudente salientar que o quórum para eventual aprovação é de **dois terços**, nos termos do art. 39, §1º, da Lei Orgânica do Município de Santo André.

É o nosso parecer de natureza meramente opinativa e informativa, que submetemos a superior apreciação dessa Douta Comissão de Justiça e Redação, sem embargo de opiniões em contrário, que sempre respeitamos.

Santo André, 29 de maio de 2020.

²³ GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

²⁴ DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.

