



## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

À Diretoria Geral

Srº Diretor,

**Processo nº 7050/2019**

**Requerente: Partido Socialista Brasileiro - PSB**

**Assunto: Requer abertura de procedimento de perda do mandato do vereador Almir Roberto Cicote**

**Ementa: Direito Constitucional. Divergências entre os arts. 11, I, “a” c/c art. 12, I e §2º, e o art. 13, todos da Lei Orgânica do Município. Antinomia aparente. Interpretação lógico-sistemática das normas jurídicas. Considerações.**

### 1. RELATÓRIO

Solicita a Diretoria Geral, às fls., análise e manifestação jurídica da Diretoria de Apoio Legislativo, referente ao Requerimento apresentado pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, representado pelos vereadores srº Jorge Kiomassa Kina e o srº Marcos Cortez, em fls. 02/03, na qual requerem abertura de procedimento de perda do mandato do vereador Almir Roberto Cicote, alegando que houve o descumprimento do disposto no art. 11, I, “b” c/c art. 12, I e §2º, da Lei Orgânica do Município, tendo em vista que o nobre Edil encontra-se licenciado, ocupando o cargo de Superintendente do Serviço Municipal de Saneamento Ambiental de Santo André – SEMASA, autarquia municipal.

Alegam que a Lei Orgânica Municipal só permite a licença para vereador que assumo cargo de primeiro escalão do Poder Executivo Municipal, Estadual ou Federal, não se tratando do caso em tela, vez que o SEMASA era uma Autarquia Municipal que agora encontra-se vendida para a SABESP.

Por fim, requerem seja aberto processo de perda de mandato do vereador Almir Roberto Cicote, e enquanto a perda não for declarada ocorra a proibição do retorno ao cargo de vereador sob pena de dano ao erário e passível crime de responsabilidade do Presidente da Casa Legislativa.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

É o breve relatório.

Passamos a nos manifestar.

### 2. ANÁLISE JURÍDICA

O Direito enquanto ciência social não se esgota apenas na análise do seu objeto, que é a **norma jurídica**, mas como esse objeto apresenta-se no cotidiano de uma dada sociedade, moldando sua estrutura e direcionando as condutas daqueles que a integram, sejam indivíduos ou outros entes políticos.

Portanto, a principal diferença em relação às outras ciências sociais é que o Direito traz em si uma distinção mais acentuada entre os planos teórico e prático.

Destarte, podemos afirmar que o Direito é uma ciência social de caráter mais **dogmática**<sup>1</sup> porque pressupõe sistemas normativos que ordenam a decisão e a ação, destacando a função diretiva e axiomática.

Dessa forma iremos realizar uma **análise dogmática**, a partir do estabelecimento de premissas teóricas relacionadas ao princípio constitucional da legalidade, aos métodos de Interpretação das normas jurídicas, as incompatibilidades do parlamentar, as hipóteses de licença previstas na lei orgânica do município, e a partir dessas premissas teóricas propormos a solução jurídica adequada ao questionamento.

Entretanto, antes de analisarmos o mérito da questão, faz-se necessário apontarmos a **falta de legitimidade** dos nobres parlamentares em relação a presente demanda.

#### 2.1. Falta de legitimidade

---

<sup>1</sup> O enfoque dogmático estrutura o conhecimento a partir de axiomas que precisam se fechar num sistema coeso. A análise é dogmática quando são coletados conceitos sobre um determinado instituto, os quais são apresentados numa linha lógica ou cronológica, tendo por fontes de leitura a própria ordem de estruturação do sistema, no caso do Direito, tomando-se por percurso o exame da lei, da doutrina e da jurisprudência. *in* FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 2ª ed., São Paulo: Atlas, 1994, p. 99.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A legitimidade, no direito, tem por fundamento uma relação entre o sujeito de um ato jurídico e o direito objeto do ato, que se denomina titularidade. Sujeito legítimo para praticar ato jurídico é o titular do direito objeto do ato. A legitimação decorre do reconhecimento pelo ordenamento jurídico de um poder que dá ao sujeito do ato jurídico a possibilidade concreta de ultimar tal ato.

Uma das condições da ação (em processo administrativo ou judicial) é a legitimação *ad causam*, que significa que a ação só poderá ser proposta, em regra, por que for parte legítima, ou seja, titular de direito próprio e capaz de postular em nome próprio o seu direito, ainda que representado ou assistido, pois a capacidade de exercício é condicionada pela lei civil.

Indagar se existe legitimação ou não é apurar se em face de determinada situação ou relação jurídica, uma pessoa tem qualidade para estabelecê-la. O Código de Processo Civil, no art. 17, prevê a extinção do processo, sem julgamento do mérito, quando não concorrer qualquer das **condições da ação**, como a possibilidade jurídica, a **legitimidade das partes** e o interesse processual.

No caso presente, o requerimento foi protocolizado pelo Partido Socialista Brasileiro – PSB, representado pelos vereadores, o srº Jorge Kiomassa Kina e o srº Marcos Cortez, **sem que fosse apresentando qualquer documento que comprove serem eles detentores de poderes para representar o partido político**, que é uma pessoa jurídica, nos termos do Código Civil Brasileiro, senão vejamos:

**“Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:**

*I - as associações;*

*II - as sociedades;*

*III - as fundações.*

*IV - as organizações religiosas;*

**V - os partidos políticos;**

*VI - as empresas individuais de responsabilidade limitada.” (g/n)*

A pessoa jurídica não tem existência enquanto indivíduo, enquanto ser humano. Logo, o exercício de seus interesses deve se exteriorizar através de um mecanismo capaz de retirar a pessoa jurídica do âmbito abstrato da existência jurídica,





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

passando-a para o mundo da realidade fática, o que se materializa por intermédio da representação.

Dessa forma, os nobres parlamentares subscritores do requerimento não possuem legitimidade ativa, para representarem os interesses do Partido Socialista Brasileiro – PSB.

Esse fato por si só já enseja o indeferimento e arquivamento do presente requerimento, sem que haja a necessidade de se analisar o mérito do questionado.

### 2.2. Do Princípio Constitucional da Legalidade

Princípios são normas que a doutrina identifica como condensadoras dos **valores fundamentais de um sistema**. Por meio de um processo lógico denominado abstração indutiva, os estudiosos extraem da totalidade de normas específicas às ideias-chave que animam todo o complexo de regras. Assim, os princípios informam e enformam o sistema normativo. Informam porque armazenam e comunicam o núcleo valorativo essencial da ordem jurídica. Enformam porque dão forma, definem a feição de determinado ramo.

É bastante comum fazer-se referência à concepção de Celso Antônio Bandeira de Mello, segundo o qual: *“princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico”*. E completa: **“violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais”**<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, pg. 95.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Os princípios cumprem pelo menos duas funções principais: **a) função hermenêutica**: se o aplicador do direito tiver dúvida sobre qual o verdadeiro significado de determinada norma, pode utilizar o princípio como ferramenta de esclarecimento sobre o conteúdo do dispositivo analisado; **b) função integrativa**: além de facilitar a interpretação de normas, o princípio atende também à finalidade de suprir lacunas, funcionando como instrumento para preenchimento de vazios normativos em caso de ausência de expreso regramento sobre determinada matéria.

O *caput* do art. 37, da Constituição Federal, prescreve que:

*“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** e, também, ao seguinte:”.* (g/n)

Administração Pública é um conceito que não coincide com Poder Executivo. Atualmente, o termo Administração Pública designa o **conjunto de órgãos e agentes estatais no exercício da função administrativa, independentemente se são pertencentes ao Poder Executivo, ao Legislativo, ao Judiciário, ou a qualquer outro organismo estatal (como Ministério Público e Defensorias Públicas)**. Assim, por exemplo, quando o Supremo Tribunal Federal constitui comissão de licitação para contratar determinado prestador de serviços, a comissão e seus agentes são da Administração Pública porque e enquanto exercem essa função administrativa.

Neste cotejamento, inerente ao Estado de Direito, **o princípio da legalidade**, representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei.

O princípio da legalidade não se reduz ao simples cumprimento da lei em sentido estrito. A Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo), no art. 2º, parágrafo único, I, define a **legalidade** como o dever de **atuação conforme a lei e o Direito**. A redação do dispositivo permite contemplar o que a doutrina estrangeira tem chamado de **princípio da juridicidade**, isto é, a obrigação de os agentes públicos respeitarem a lei e





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

outros instrumentos normativos existentes na ordem jurídica. A juridicidade é uma ampliação do conteúdo tradicional da legalidade.

Além de cumprir leis ordinárias e leis complementares (lei em sentido estrito), a Administração Pública está obrigada a respeitar o denominado **bloco da legalidade**. Significa dizer que as regras vinculantes da atividade administrativa emanam de **outros veículos normativos**, a saber: **a) Constituição Federal, incluindo emendas constitucionais; b) Constituições Estaduais e Leis Orgânicas; c) medidas provisórias; d) tratados e convenções internacionais; e) costumes; f) atos administrativos normativos, como decretos e regimentos internos; g) decretos legislativos e resoluções (art. 59 da CF); h) princípios gerais do direito**, entre outros.

A atividade administrativa não se limita a realizar o comando normativo aparentemente previsto no texto legal. Deve o administrador pautar sua atuação de forma a não reputar a norma escrita como fim, mas como meio para se atingir a real finalidade de toda e qualquer atividade do Estado: o interesse público.

Nesses termos, só será legítimo o comportamento administrativo se houver, além da observância dos aspectos formais de atendimento das regras legais, o respeito aos valores consagrados expressamente como fundamentos do ordenamento jurídico-constitucional.

Em outros termos, está-se a exigir do administrador um papel que extrapole o de **mero aplicador do texto legal** e implique em uma atividade realmente **interpretativa**. Afinal, partindo-se do pressuposto de que não há identidade entre a **“norma jurídica”** e o **“texto normativo”**, tem-se que a atuação do administrador depende da realização da concretude do texto legal, que impescinde de uma atividade **interpretativa, vez que a norma jurídica é o significado que o jurista constrói a partir da leitura dos textos**.

Logo, não se pode dizer que a Administração Pública atua tão-somente com base na **literalidade do texto normativo**. A bem da verdade, o comportamento administrativo será pautado na **norma jurídica, cuja produção é derivada de um processo intelectual do intérprete/administrador** que contempla uma concepção de legitimidade e finalidade.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Desse modo, hodiernamente, entende-se a legalidade em sentido *lato sensu* (juridicidade) como o princípio que vincula a Administração Pública a todo o sistema normativo, abrangendo os princípios constitucionais explícitos (moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, isonomia) e implícitos (razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé objetiva, supremacia do interesse público e autotutela), nas normas constitucionais e legais vigentes, bem como a imprescindibilidade de atendimento às necessidades sociais em questão <sup>3</sup>.

Distinguem-se a esfera da juridicidade – domínio amplo do Direito, composto de princípios e regras jurídicas – da esfera da legalidade – circunscrita às regras jurídicas, reduzindo-se somente a última no sentido estrito de conformidade dos atos com as regras legais. É com a noção de juridicidade que se abandona um conceito primário de legalidade, satisfeito com o cumprimento nominal e simplista de regras isoladas. Parte-se em busca da observância íntegra do Direito, compreendido este como um conjunto de normas dentre as quais se incluem os princípios expressos e implícitos, bem como as regras específicas do ordenamento <sup>4</sup>.

Neste diapasão, o atual estágio evolutivo da **hermenêutica jurídica** não mais coaduna com uma **postura extremamente formalista por parte do Administrador Público**, devendo este pautar-se por uma **noção mais complexa e sistêmica do direito**, ou seja, por uma noção de **juridicidade**, superando-se, desse modo, a concepção de **legalidade estrita**.

### 2.3. Da interpretação da norma jurídica

#### 2.3.1. Dos métodos de interpretação

Como afirmado acima, **norma jurídica** não é sinônimo de **texto normativo** (literalidade da lei), devendo o seu conteúdo ser aferido a partir de uma **interpretação**.

<sup>3</sup> CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: Jus Podivm, 2008, pg. 564.

<sup>4</sup> *Idem*, pg. 53.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse é o entendimento de Dimitri Dimoulis, exarado no momento em que define norma jurídica:

*“Podemos agora dar uma definição. Norma jurídica (ou regra jurídica) é uma proposição de linguagem incluída nas fontes do direito válidas em determinado país e lugar; seu conteúdo é fixado no âmbito da interpretação jurídica e objetiva regulamentar o comportamento social de forma, imperativa, estabelecendo proibições, obrigações e permissões”<sup>5</sup>. (g/n)*

A interpretação do direito constitui uma operação muito importante para a prática e a teoria jurídicas. Não há, nem pode haver, aplicação do direito sem que ele seja interpretado.

Toda norma merece interpretação. Quando temos diante de nós um caso concreto e vamos buscar no ordenamento jurídico a norma abstrata que lhe deve ser aplicada, já estamos perto de uma interpretação do direito, exatamente na escolha do mandamento aplicável. Embora as duas operações – interpretação e aplicação – sejam diferentes, não pode haver aplicação de uma norma sem que haja sua interpretação, pois esta é implícita na escolha em abstrato.

Uma vez escolhida a norma, ainda que ela seja tão clara, que dispense qualquer indagação, estará sendo interpretada. A *exegese* é que revela a sua clareza. Por mais clara que seja a lei, ainda assim merece ela alguma interpretação. Além disso, a clareza pode ser enganosa, pois o que parece claro aos nossos olhos pode ensejar múltiplos matizes escuros ou nublados por parte dos outros.

Por outro lado, um dispositivo do ordenamento jurídico, apesar de claro, pode representar, num caso concreto, uma injustiça, que o intérprete-aplicador deve evitar, utilizando-se de métodos exegéticos e dos princípios hermenêuticos para impedir a contradição do direito, e assim interpretar e aplicar o dispositivo normativo de forma razoável, de acordo com seu fim último.

<sup>5</sup> DIMOULIS, Dimitri. **Manual de Introdução ao Estudo do Direito**, São Paulo: RT, 2003, pg. 63.







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

No início do século XIX foram desenvolvidos por Friedrich Karl von Savigny<sup>6</sup>, métodos de interpretação das normas jurídicas que permitem dar respostas relativamente satisfatórias, quais sejam: a) interpretação gramatical (textual ou literal); **b) interpretação sistemática (lógica)**; c) interpretação histórica (teleologia subjetiva); d) interpretação teleológica objetiva.

Dentre os métodos de interpretação elaborados por Savigny, o mais utilizado nas decisões recentes pelos nossos Tribunais de Justiça e pelo Superior Tribunal de Justiça é o **método lógico-sistemático**, senão vejamos:

*“CIVIL. DECRETAÇÃO DE NULIDADE DE ASSEMBLEIA ORDINÁRIA. INOCORRÊNCIA. ILEGALIDADE. MANDADOS. ILEGITIMIDADE. CANDIDATURA. SÍNDICO. NÃO-PROPRIETÁRIO. RATIO DECIDENDI. AFASTADA. ALTERAÇÃO DISPOSITIVO. SENTENÇA REFORMADA EM PARTE. 1. **Em atendimento às regras da hermenêutica, notadamente ao método lógico-sistemático, extrai-se, no caso, que não é exigido mandato solene para a votação em Assembleia Ordinária para a eleição de síndico, pois não há previsão determinante na Convenção condominial.** 2. *Estatuído na Convenção de Condomínio que o Síndico deverá ser condômino, não merece prosperar alegação de facultabilidade expressa no CC/2002, em virtude da inteligência das demais regras que regulam a matéria no próprio Códex.* 3. *Deu-se parcial provimento ao recurso*”.<sup>7</sup> (g/n)*

*“EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA. REQUERIMENTO, EM ÂMBITO ADMINISTRATIVO, DE CERTIDÃO POSITIVA COM EFEITOS DE NEGATIVA DE DÉBITOS TRIBUTÁRIOS. PEDIDO INDEFERIDO ANTE A EXISTÊNCIA DE DÉBITO TRIBUTÁRIO INSCRITO EM DÍVIDA ATIVA. PRETENSÃO DE EMISSÃO DA CERTIDÃO COM FUNDAMENTO NO § 1º DO ART. 20 DA LCE nº 107/2005. IMPOSSIBILIDADE. **INTERPRETAÇÃO DO DISPOSITIVO LEGAL MEDIANTE MÉTODO LÓGICO-SISTEMÁTICO.** CRÉDITO TRIBUTÁRIO NÃO CAUCIONADO E SEM SUSPENSÃO DA EXIGIBILIDADE. PRECEDENTES DESTE TRIBUNAL DE JUSTIÇA. SEGURANÇA DENEGADA. ACÓRDÃO QUE ENFRENTOU TODAS AS QUESTÕES DEDUZIDAS*

<sup>6</sup> SAVIGNY, Friedrich Karl von. **De la vocación de nuestro siglo para la legislación y la ciencia del derecho**, Buenos Aires: Heliasta, 1977, pg. 211.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*NO RECURSO. REDISCUSSÃO DO MÉRITO QUE NÃO SE ENQUADRA EM NENHUMA DAS HIPÓTESES DO ART. 1.022, DO CPC/2015 A AUTORIZAR A MODIFICAÇÃO DO JULGADO POR MEIO DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO. RELATÓRIO*<sup>8</sup>. (g/n)

*“AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL Nº 1.172.684 - SP (2017/0233075-8) RELATOR: MINISTRO RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA AGRAVANTE: TOKIO MARINE BRASIL SEGURADORA S.A ADVOGADO: VICTOR JOSE PETRAROLI NETO E OUTRO (S) - SP031464 ADVOGADA: ANA RITA DOS REIS PETRAROLI - SP130291 AGRAVADO: A P B AGRAVADO: A L P B AGRAVADO: E DA S B ADVOGADA: ANA RITA BRANDI LOPES - SP082983 INTERES.: PLAY ONE EMPREENDIMENTOS LTDA ADVOGADO: JOÃO PAULO DUENHAS MARCOS E OUTRO (S) - SP257400. DECISÃO Trata-se de agravo interposto por TOKIO MARINE BRASIL SEGURADORA S.A. contra decisão que inadmitiu recurso especial. O apelo extremo, fundamentado no artigo 105, inciso III, alíneas a e c, da Constituição Federal, insurge-se contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, assim ementado: "Pretensão à condenação ao pagamento de indenização por danos materiais, morais e estéticos - Acidente sofrido no parque de diversões 'Play Center' - Queda do brinquedo 'Double Shock' ocasionado pelo mau funcionamento do sistema de segurança - Cerceamento de defesa não verificado - Responsabilidade objetiva da empresa - Reparação devida em face dos percalços ocasionados - Art. 14 do Código do Consumidor, combinado com os arts. 927, parágrafo único e 931, do Código Civil - Importância mantida em atenção aos critérios retributivo compensatório e repressivo censório - Razoabilidade - Despesas de tratamento e médico-hospitalares devidos até o fim da convalescência - **Pensão mensal vitalícia readequada - Art. 950 do Código Civil, interpretado pelo método lógico-sistemático com o art. 949, parte final** - Responsabilidade da seguradora, de forma direta e solidária junto ao réu - Ausência de imposição da verba honorária, pela falta de resistência - Juros de mora dos danos morais, materiais e estéticos devidos desde a citação e correção monetária a partir da publicação da sentença, Súmula nº 362 do Superior Tribunal de Justiça - Pensão mensal vitalícia devida desde o evento danoso, art. 398 do Código Civil, apurados em liquidação, e juros de mora e atualização monetária dos valores devidos mês a*

<sup>7</sup> TJ-DF - AP 00181353220168070001, Relator: Desembargadora LEILA ARLANCH, Data de Julgamento: 16/08/2017, 7ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no DJE : 28/08/2017.

<sup>8</sup> TJ-PR - ED: 1566753901 PR 1566753-9/01 (Acórdão), Relator: Desembargador Lauro Laertes de Oliveira, Data de Julgamento: 25/10/2016, 2ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 1920 10/11/2016.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*mês, a partir de cada vencimento - Recurso da seguradora e dos autores providos, em parte, não provido o do réu e rejeitado o agravo retido".<sup>9</sup> (g/n)*

Dessa forma, não restam dúvidas de que o método lógico-sistemático é o considerado mais adequado, para ser utilizado na interpretação das normas jurídicas, que compõem o nosso ordenamento jurídico.

### 2.3.2. Método Lógico-Sistemático

Os pressupostos da **Escola da Exegese** resultaram na aceitação pelo intérprete do culto a lei, tanto em razão de seu valor gramatical quanto pela possibilidade de sua condução à ***mens legislatoris***. Os métodos criados proporcionaram o desenvolvimento de um sistema jurídico suficiente para solucionar uma grande parte das lides judiciais<sup>10</sup>.

Entretanto, dois problemas persistiam na legislação: a existência de lacunas, vista como uma situação não legislada e que exige uma decisão; e **as antinomias, em que uma norma dispõe de modo contraditório a outra sobre o mesmo assunto**.

Quando o cidadão necessita saber qual conduta tomar, o ordenamento jurídico não pode deixar de apresentar uma resposta, sob o argumento de que o legislador nada dispõe sobre aquilo especificamente. Isso daria ao indivíduo o poder de decidir o que fazer, deixando o Direito ao livre-arbítrio dos homens e enfraquecendo o Poder Legislativo.

**Da mesma forma não pode a legislação apresentar mais de uma regulamentação com impactos incompatíveis para a mesma situação jurídica, sob pena de termos um conflito entre as próprias normas e a consequente quebra da unidade e força do ordenamento como um todo.**

**O método lógico-sistemático visa justamente resolver esses dois problemas e manter a integridade e coerência da legislação, na medida em que exige interpretação de cada norma particular em conjunto com o todo do ordenamento. No caso da lacuna, a metodologia lógica-sistemática visará a encontrar uma norma no**

---

<sup>9</sup> STJ - AREsp: 1172684 SP 2017/0233075-8, Relator: Ministro RICARDO VILLAS BÔAS CUEVA, Data de Publicação: DJ 07/11/2017.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ordenamento que a preencha sob uma ótica pragmática. Já na antinomia, a metodologia avaliará as leis incompatíveis e excluirá uma delas.

A leitura do Direito como um sistema lógico exige que cada artigo de lei esteja em consonância com o ordenamento como um todo. A despeito de seu conteúdo ser válido ou não do ponto de vista formal, o artigo só será aplicável se estiver em harmonia com as demais disposições legais, caso contrário, outro artigo igualmente válido, mas mais adequado e coerente, será aplicado.

Isso nos remete à velha orientação retórica discursiva, na qual a parte conforma o todo, e o todo conforma a parte. A relação dialética entre ambos exige do intérprete um aprofundamento de sentidos e uma pesquisa nos substratos do ordenamento para aferir se há, ou não, uma ruptura que torne a norma incompatível.

Segundo o conselho de Horst Bartholomeyzik<sup>11</sup> *“na leitura da norma jurídica, NUNCA se deve ler o segundo parágrafo sem antes ter lido o primeiro, nem deixar de ler o segundo depois de ter lido o primeiro; NUNCA se deve ler um só artigo, leia-se também o artigo vizinho”*.

Desta forma, devemos sempre comparar e analisar os textos normativos que tratam do mesmo objeto da norma jurídica analisada, caso contrário correremos o risco de realizar uma interpretação limitada e até imprópria por não considerarmos todo o universo envolvido.

Esse método apresenta algumas técnicas e dentre elas convém ressaltar:

**a) A norma jurídica deve ser examinada na sua íntegra e também inserida no ordenamento jurídico;**

**b) É preciso comparar a norma jurídica com outras afins, que compõem o mesmo instituto jurídico, e ainda, com outros institutos análogos; e**

---

<sup>10</sup> Estamos nos referindo aos métodos de interpretação gramatical e teleológica objetiva.

<sup>11</sup> BARTHOLOMEYZIK, Horts. **Die Kunst der Gesetzesauslegung**. Frankfurt, 1971, p. 32, *apud*, DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2003, pg. 427.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*c) A norma jurídica analisada deve ser confrontada com outras normas de igual hierarquia e de hierarquia superior, e ainda devemos compará-la com os Princípios Gerais do Direito, com o Direito Comparado e com todo o conjunto do sistema jurídico<sup>12</sup>.*

Dessa forma, não podemos fazer o que o autor do requerimento nos propõe, ou seja, realizarmos uma leitura isolada dos arts. 11 e 12 da Lei Orgânica do Município de Santo André, sem contextualizá-los com as demais normas do ordenamento jurídico, pois nos levará a uma interpretação equivocada.

### 2.4. Incompatibilidades constitucionais dos parlamentares

O art. 54 da Constituição da República elenca um rol taxativo de impedimento ou incompatibilidade dos Deputados Federais e Senadores. É importante salientar, que essa regra vale também para os Deputados Estaduais, Distritais e aos **Vereadores** por força do **princípio da simetria constitucional**. As incompatibilidades descritas neste artigo foram estabelecidas com a finalidade de preservar a autonomia e independência entre os Poderes, bem como evitar o tráfico de influência pela autoridade para benefício pessoal dos detentores de mandato eletivo, em plena consonância ao princípio constitucional da moralidade administrativa.

Isto porque, a função pública exercida por Senadores, Deputados Federais, Deputados Estaduais e Vereadores, torna os titulares de mandatos legislativos pessoas detentoras de prestígio no cenário político. Neste aspecto, visam as incompatibilidades evitar a prática de desvio de poder em razão do prestígio alcançado.

Da mesma forma, em decorrência da relevância assumida pelas funções cometidas aos membros do Poder Legislativo, não se afigura **conveniente seu exercício simultaneamente a outras atividades, que viriam também a exigir dedicação por parte do parlamentar, e que poderiam comprometer a plenitude do exercício do mandato legislativo para o qual foi eleito.**

---

<sup>12</sup> MAGALHÃES FILHO, Glauco Barreira. **Hermenêutica Jurídica Clássica**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, pg.37.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Entende-se por incompatibilidade **“a impossibilidade legal de uma mesma pessoa exercer, ao mesmo tempo, duas ou mais funções ou cargos públicos que não se harmonizam ou têm correlação entre si. É absoluta, quando é impossível ser a pessoa designada para nova função, já exercendo outra; relativa, se não pode acumular duas funções, mas sendo-lhe lícito optar por uma delas.”**<sup>13</sup>

Segundo José Afonso da Silva:

**“São regras que impedem o congressista de exercer certas ocupações ou praticar certos atos cumulativamente com seu mandato. Constituem, pois, impedimentos referentes ao exercício do mandato. Referem-se ao eleito. Não interditam candidaturas, nem anulam a eleição de quem se encontre em situação eventualmente incompatível com o exercício do mandato. São estabelecidas expressamente no art. 54, determinando umas desde a expedição do diploma do eleito, outras apenas desde a posse no mandato.”**<sup>14</sup>

No mesmo sentido Pinto Ferreira:

**“...incompatibilidade é o impedimento do parlamentar para acumular o seu mandato legislativo com outras situações que ele possuía antes do pleito. Destarte, ocorrendo a incompatibilidade, o cidadão eleito abandona o cargo incompatível para exercer o seu mandato ou então perde o seu mandato para continuar no cargo.”**<sup>15</sup>

As incompatibilidades podem se dar a partir de 02 (dois) momentos distintos: por ocasião da diplomação do candidato eleito ou desde a posse do parlamentar, estando as hipóteses devidamente configuradas constitucionalmente.

De acordo com a classificação doutrinária, 04 (quatro) são as espécies de incompatibilidades previstas constitucionalmente: **negociais**, **profissionais**, **funcionais** e **políticas**. Entretanto, nos interessa discorrer neste momento somente sobre as incompatibilidades **negociais** e **funcionais**.

<sup>13</sup> GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. **Dicionário Técnico Jurídico**. 9º ed., São Paulo: Rideel, 2007, p. 284.

<sup>14</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 538.

<sup>15</sup> FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992. 3 volume, p. 23.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

A **incompatibilidade negocial** configura-se como a impossibilidade do membro do Legislativo contratar ou manter em andamento contratos com determinadas entidades, e vem inserta no art. 54, I, “a” da Constituição Federal, a saber:

*“Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:*

*I - desde a expedição do diploma:*

***a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;” (gn)***

A Lei Orgânica do Município de Santo André, reproduzindo o texto constitucional, nos termos do art. 29, da Carta Republicana, prescreveu em seu art. 11, I, “a”, senão vejamos:

*“Art. 11. Os Vereadores não poderão:*

*I - desde a expedição do diploma:*

***a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, no âmbito e em operação no Município, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;” (g/n)***

Note-se que ao impor limites aos membros do Legislativo em contratar com determinadas entidades públicas, desde a sua diplomação, o legislador constituinte buscou preservar o interesse público, baseado na igualdade de oportunidades de todos perante a administração pública, posto que o parlamentar, devido à sua condição, tem, teoricamente, maior facilidade para, com base em seu prestígio e influência, obter a contratação ou manter em melhores condições o contrato em andamento.

Para exemplificar, podemos pensar em um médico que possui contrato de prestação de serviços com uma clínica médica, e esta por sua vez, possui um contrato administrativo celebrado com a Administração Pública do Município. A partir da eleição do





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

médico para exercer um mandato de vereador, este não poderá manter seu vínculo contratual com a clínica médica.

Os contratos com cláusula uniformes são os contratos de seguro, transporte, fornecimento de gás ou luz, prestação de serviços de telefonia e certos contratos bancários que já possuem conteúdo pré-constituído, ou seja, preveem cláusulas idênticas para os eventuais e futuros contratantes, não alcançando os contratos administrativos.

**Podemos constatar que está hipótese de incompatibilidade não se aplica ao caso do vereador Almir Roberto Cicote.**

As **incompatibilidades funcionais** abarcam o disposto no art. 54, I, “b”, e II, “b” da Constituição Federal, senão vejamos:

*“Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:*

*I - desde a expedição do diploma:*

*(...)*

***b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades constantes da alínea anterior.***

*II - desde a posse:*

*(...)*

***b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis “ad nutum”, nas entidades referidas no inciso I, “a”;* (g/n)**

No mesmo sentido é o disposto no art. 11, I, “b” e II, “b”, da Lei Orgânica do Município de Santo André:

*“Art. 11. Os Vereadores não poderão:*

*I - desde a expedição do diploma:*







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...)

**b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior.**

*II - desde a posse:*

(...)

**b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a"; (g/n)**

Fica, assim, vedado ao Deputado, ao Senador e ao Vereador a aceitação ou exercício de qualquer espécie de função remunerada, inclusive aquelas de livre nomeação e demissão, em pessoas jurídicas de direito público, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista ou empresas concessionárias de serviço público.

**Prudente esclarecer que o próprio ordenamento constitucional excepciona algumas hipóteses de investidura em cargos públicos pelos parlamentares sem culminar na perda de mandato, conforme se extrai da leitura do art. 56, I da Constituição Federal, nesses casos, deveram ser licenciados do mandato, assumindo em seu lugar o suplente, in verbis:**

*"Art. 56. Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:*

***I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;" (g/n)***

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)***





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.”**<sup>16</sup>

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.”**<sup>17</sup>

Para Hely Lopes Meirelles,

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

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

<sup>17</sup> 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

*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***<sup>18</sup> (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 superior a ser observada pelos órgãos e agentes que lhes devem obediência”*.<sup>19</sup> (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.

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

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





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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.**

Até porque, no caso concreto, não ocorreu o exercício simultâneo do mandato eletivo, com o cargo público de superintendente da autarquia municipal, tendo em vista que o nobre Edil se licenciou do exercício do seu mandato como vereador.

### 2.5. Da Licença dos Vereadores

O Regimento Interno é a mola mestra da organização da Câmara, constituindo o instrumento delineador das atribuições dos órgãos do Poder Legislativo. Trata-se de um regulamento, não é lei, ou seja, não está sujeito à sanção do Prefeito. Nele estão contempladas as funções legislativas, administrativas, julgadoras e fiscalizadoras da Câmara Municipal.

Tratando-se de ato de exclusiva competência da Câmara, não pode sujeitar-se a interferência do Poder Executivo. Como ato legislativo de caráter administrativo, o Regimento Interno só é obrigatório para os membros da Câmara Municipal, no desempenho das funções que lhes são próprias. Não tem efeito externo para os munícipes, nem deve conter disposições a eles endereçadas.

**O Regimento não pode criar, modificar ou suprimir direitos e obrigações, constantes das Constituições Federal e Estadual ou das leis, em especial da Lei Orgânica do Município.** Sua missão é disciplinar o procedimento legislativo e os trabalhos dos Vereadores, da Mesa e da Presidência, bem como o das comissões (permanentes ou especiais) que se constituírem para determinado fim. No seu bojo cabem todas as disposições normativas da atividade interna da Câmara, desde que não invadam a área da lei. A função do Regimento Interno, pois, não é compor o órgão legislativo do Município; é reger-lhe os trabalhos. Toda disposição que escapar desse âmbito deve ser evitada no Regimento, por inválida.

De um modo geral, cabe ao Regimento Interno tratar dos seguintes tópicos:





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

*“a) Da Câmara Municipal (funções, sede e instalação);*

*b) Dos órgãos da Câmara Municipal (Mesa da Câmara, funções da Mesa e suas modificações, competência da Mesa, atribuições específicas dos membros da Mesa, Plenário, comissões, finalidades das comissões e suas modalidades, formação das comissões e suas modificações, funcionamento das comissões permanentes e especiais e suas competências);*

***c) Dos Vereadores (exercício da vereança, interrupção e suspensão do exercício da vereança e das vagas, liderança parlamentar, incompatibilidades e impedimentos, fixação dos subsídios);***

*d) Das proposições e da sua tramitação (modalidades de proposição e de sua forma, proposições em espécie, apresentação e retirada da proposição e tramitação das proposições);*

*e) Das sessões da Câmara (sessões em geral: ordinárias, extraordinárias e solenes);*

*f) Das discussões e deliberações (discussões, disciplina dos debates e deliberações);*

*g) Da elaboração legislativa e dos procedimentos de controle (elaboração legislativa especial, orçamentos, codificações, procedimento de controle, julgamento das contas, convocação de autoridades municipais);*

*h) Do Regimento Interno e da ordem regimental (questões de ordem e precedentes, divulgação do Regimento e de suas alterações);*

*i) Da gestão dos serviços internos da Câmara”.<sup>20</sup> (g/n)*

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.

<sup>20</sup> GONÇALVES, Marcos Flávio R. **O Vereador e a Câmara Municipal**, 4ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 2014, pg. 16.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Apesar de não ser uma Constituição “*strictu 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) .

Isso quer dizer que todos os assuntos de peculiar interesse dos Municípios deverão ser tratados pela Lei Orgânica, tais como: Saúde, Educação, Segurança, Assistência Social, Orçamento, Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual, **Direitos e Deveres dos Vereadores**, Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e Diretores Municipais, Julgamento das Prestações de Contas do Executivo e Legislativo, Julgamento dos Mandatos de Prefeitos e Vereadores, Remuneração dos Agentes Políticos e dos Servidores Municipais, 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.

Portanto, o Vereador possui direito à licença do mandato, que será decidida – **procedimento** - na forma do Regimento Interno. O Vereador licenciado pode reassumir suas funções, no decorrer da licença, também de acordo com o que dispuser o Regimento Interno.

Entretanto, cabe à Lei Orgânica Municipal, em conformidade com o princípio da simetria de formas, **regular os casos em que a licença pode ser deferida ao Vereador**. Tais casos, geralmente, são:

- 1) Para ocupar cargo de Secretário Municipal ou cargo equiparado, sendo lícito ao Edil optar pela remuneração de um ou outro cargo;
- 2) Para desempenhar missão de interesse do Município;
- 3) para tratamento de saúde;
- 4) para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que a licença não ultrapasse a 120 (cento e vinte) dias por sessão legislativa.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Destarte, podemos concluir que os dois diplomas normativos são aplicados simultaneamente, **pois possuem âmbito de regulamentação distintos em relação a licença do Vereador ao exercício do mandato**, portanto, devemos realizar uma interpretação lógico-sistemático desses dois diplomas legais.

### 2.6. Do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André e a Lei Orgânica do Município – interpretação lógico-sistemático

A **Resolução nº 02, de 1981**, que dispõe sobre o Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André, prescreve em seu art. 80, as hipóteses para que o Vereador possa exercer seu direito a licença do mandato, *in verbis*:

*"Artigo 80 - O Vereador pode licenciar-se somente: (Vide art. 14, L.O.M.)*

*I - por moléstia, devidamente comprovada;*

*II - para desempenhar missões temporárias de caráter cultural ou de interesse do Município;*

*III - para tratar de interesses particulares, por prazo determinado, nunca inferior a trinta (30) dias, não podendo reassumir o exercício do mandato antes do término da licença;*

*IV - para exercer o cargo de Secretário Municipal.*

*Parágrafo Único - Tratando-se de Vereador servidor público, que percebe as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo dos subsídios a que faz jus, a licença a que se refere o inciso I, quando concedida, é sobrestada se idêntica licença não é solicitada no serviço público. (Revogado tacitamente pelo art. 11, II, "d", L.O.M.)*

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;***





## **CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ**

***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)*

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:







## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

- 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).*

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,**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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<sup>21</sup>. (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 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”<sup>22</sup>.*

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 REMUNERATÓRIO 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**

<sup>21</sup> FILHO, Georgenor de Souza. **O servidor Público e a reforma administrativa: emenda constitucional n.º 19/98**, São Paulo: LTR, 1998, pg. 42.

<sup>22</sup> 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.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*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.**<sup>23</sup> (g/n)

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 de 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)*

<sup>23</sup> TCE-RO, Consulta nº 03192/18, Relator Conselheiro Francisco Carvalho da Silva, sessão de 28/02/2019.





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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)*

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.

Por derradeiro, podemos afirmar que os arts. 13 e 14 da Lei Orgânica do Município de Santo André derogaram tacitamente, o disposto nos incisos I, II, III e IV do art. 80 do Regimento Interno da Câmara Municipal, que lhes forem incompatíveis.

### 2.7. Dos requerimentos sujeitos à deliberação do Plenário

Os vereadores subscritores do presente requerimento alegam que o vereador Almir Roberto Cicote não poderia estar licenciado, e que a manutenção pela Casa Legislativa da licença indevida implicará em ato de improbidade administrativa, incorrendo nas penalidades legais aplicáveis.

Posteriormente, requer seja aberto processo de perda de mandato do vereador Almir Roberto Cicote, e enquanto a perda não for declarada ocorra a proibição do retorno ao cargo de vereador sob pena de dano ao erário e passível crime de responsabilidade do Presidente da Casa Legislativa.

O art. 150, IX, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Santo André, assim prescreve:

*“Art. 150. São escritos e estão sujeitos à **deliberação do Plenário** os requerimentos que solicitem:*





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

(...)

**IX – licença de afastamento, exceto para tratamento de saúde;”**

A licença de afastamento do vereador Almir Roberto Cicote foi votada e aprovada pelo Egrégio Plenário da Casa Legislativa Andreense, na sessão ordinária do dia 19/02/2019, e segundo a Ata da Sessão, o nobre vereador **Jorge Kiomassa Kina**, subscritor do presente requerimento foi um dos **vereadores que votaram favoravelmente a concessão da licença de afastamento.**

**Portanto, se supostamente ocorresse algum ato de improbidade administrativa, o vereador Jorge Kiomassa Kina, seria responsabilizado juntamente com os demais membros do Parlamento.**

### 3. CONCLUSÃO

Face ao exposto, com fundamento na legislação de regência, na jurisprudência dos nossos Tribunais, bem como nos argumentos de autoridade mencionados, entendemos **que as hipóteses de incompatibilidade comercial ou funcional, previstas no art. 11, I, “a” e “b” e II, “b”, não se aplicam ao vereador Almir Roberto Cicote, pois o mesmo havia se licenciado do exercício do mandato, nos termos do art. 13, da Lei Orgânica do Município de Santo André.**

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); e) para exercer cargo de primeiro escalão no Poder Executivo Municipal, Estadual e Federal (art. 13, LOM).**

São considerados **cargos de primeiro escalão** na qual o art. 13 da Lei Orgânica do Município se refere os denominados **“agentes políticos – tradicionais ou**





## CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

**profissionais**”, tais como de Ministros de Estado, Secretários Estaduais, Secretários Municipais e **Superintendentes de Autarquias**.

Os arts. 13 e 14 da Lei Orgânica do Município de Santo André derogaram tacitamente, o disposto nos incisos I, II, III e IV do art. 80 do Regimento Interno da Câmara Municipal, que lhes forem incompatíveis.

Por fim, os vereadores subscritores do requerimento não comprovaram ser representantes legais do Partido Socialista Brasileiro – PSB, portanto, não possuem legitimidade ativa para pleitearem interesses da pessoa jurídica de direito privado.

Neste diapasão, o Requerimento protocolizado pelo Partido Socialista Brasileiro - PSB deve ser **indeferido e arquivado**.

Este é o nosso entendimento, que segue para ciência e superiores deliberações.

Santo André, 13 de dezembro de 2019.

Ivan Antonio Barbosa  
Diretor de Apoio Legislativo  
OAB/SP 163.443

