



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 5027/2019

Projeto de Emenda a Lei Orgânica nº 03/2019

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autores do Projeto: Vereador Willians Bezerra e outros

Assunto: Dispõe sobre alteração do inciso XI, do art. 9º e o inciso IV do §2º, do art. 36, ambos da Lei Orgânica do Município de Santo André, visando estabelecer critérios para a concessão de Títulos de Cidadão Honorário e Benemérito e demais honrarias e homenagens no Município de Santo André.

Á

Comissão de Justiça e Redação,

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2019, de autoria do nobre vereador Willians Bezerra e outros, que dispõe sobre alteração do inciso XI, do art. 9º e o inciso IV do §2º, do art. 36, ambos da Lei Orgânica do Município de Santo André, visando estabelecer critérios para a concessão de Títulos de Cidadão Honorário e Benemérito e demais honrarias e homenagens no Município de Santo André.

Conforme consta da justificativa, a ausência de previsão e de clareza contida na Lei Orgânica do Município relacionada à concessão de Título de Cidadão e demais homenagens e honrarias, produzindo pareceres na Casa contrários e a favor da concessão de homenagens a cidadãos nascidos no Município de Santo André.

Por fim, ressaltam que existem diversos cidadãos andreenses que constroem importantes histórias de vida e prestam relevantes serviços para a cidade, entendemos ser de grande valia a alteração abaixo proposta.

É breve o relatório.

Passemos à análise.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Competência Legislativa Municipal

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

— 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.

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

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

predominantemente municipal, já que não há fato local que não repercuta, de alguma forma, igualmente, sobre as demais esferas da Federação.

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).

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

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

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

*legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local*⁷.

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

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

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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**.

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

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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) .

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.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 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**

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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**:

“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**.

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.

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



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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 03/2019

As Emendas à Lei Orgânica também devem seguir a mesma regra do processo de elaboração do texto original, mesmo na vacância de disposição expressa, pois deve ser seguido o princípio da simetria constitucional. Nesse sentido, Nelson Nery Costa:

*“A principal competência do Plenário é deliberar sobre as matérias de interesse local, através dos diferentes instrumentos legais, postos à disposição dos agentes políticos locais. **A disposição mais importante trata-se, sem sombras de dúvidas, da Lei Orgânica do Município, que a partir da Constituição de 1988, passou a ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos vereadores. Por conseguinte, as emendas às Leis Orgânicas também necessitam do processo acima descrito, para serem promulgadas pelo Presidente da Câmara e, depois, publicadas.**”¹⁶ (g/n)*

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**

¹⁶ COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**, 3ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 188.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

dos membros da Casa Legislativa, ou seja, 07 (sete) assinaturas. Podemos constatar que a presente Proposta de Emenda à Lei Orgânica foi subscrita pelos 21 (vinte e um) vereadores, atendendo assim, o requisito de admissibilidade.

Sob o aspecto material, a proposta legislativa dispõe sobre nova redação ao inciso XI, do art. 9º e ao inciso IV do §2º, do art. 36, ambos da Lei Orgânica do Município de Santo André, visando estabelecer critérios para a concessão de Títulos de Cidadão Honorário e Benemérito e demais honrarias e homenagens no Município de Santo André.

Argumentam os autores da propositura que a ausência de previsão e de clareza contida na Lei Orgânica do Município relacionada **à concessão de Título de Cidadão e demais homenagens e honrarias, produzindo pareceres na Casa contrários e a favor da concessão de homenagens a cidadãos nascidos no Município de Santo André.**

Por fim, ressaltam que existem diversos **cidadãos andreenses que constroem importantes histórias de vida e prestam relevantes serviços para a cidade**, entendemos ser de grande valia a alteração abaixo proposta.

Sob o aspecto de constitucionalidade e legalidade material da propositura, não vislumbramos óbice, tendo em vista que a prestação de homenagens e concessão de honrarias é prática corrente nos Municípios, justamente com o intuito de prestigiar pessoas e entidades que, por sua atividade, tenham contribuído de algum modo para o desenvolvimento local ou para o bem-estar coletivo. Homenageia-se, assim, não só pessoas vivas, como pessoas já falecidas, estas brindadas, muitas vezes, com o nome de ruas, edifícios e praças públicas.

Em geral, as Leis Orgânicas estabelecem que a Câmara Municipal tem competência exclusiva para conceder títulos e honrarias, mediante Decreto Legislativo ou Resolução do Poder Legislativo, conforme dispuser o Regimento Interno.

É matéria comum ao Município proceder a homenagem de pessoas ilustres com títulos **Beneméritos e Honorários**. Trata-se da mais alta honraria municipal, que reconhece os homenageados como filhos da terra, pessoas que dedicam



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ou dedicaram suas vidas em causas nobres. Nesse diapasão, convém destacar que o **Título de Cidadão Honorário** é conferido à pessoa que não é natural do Município, já o **Título de Cidadão Benemérito** é conferido ao Cidadão nascido no Município.

Dessa forma, podemos concluir que **não há impedimento de ordem legal ou constitucional**, para que sejam realizadas as alterações na Lei Orgânica do Município de Santo André, nos termos formulado pelos nobres Parlamentares.

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**.¹⁷

O redator de textos legais deve, por conseguinte, observar essas qualidades, com as quais poderá obter melhor entendimento dos cidadãos e aplicadores do direito, evitando interpretações duvidosas ou ao gosto de cada um. As palavras têm seu sentido



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

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”**.¹⁸
(g/n)

Analisando a propositura, verificamos que sobre o aspecto formal (técnica legislativa), a mesma está adequada aos comandos da Lei Complementar nº 95/98.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, entendemos que o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 03/2019, de autoria do nobre Vereador Willians Bezerra e outros é **LEGAL** e **CONSTITUCIONAL**.

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, 14 de novembro de 2019.

¹⁷ GODOY, Mayr. **Técnica constituinte e técnica legislativa**. São Paulo: LEUD, 1987, pg. 99.

¹⁸ DICKERSON, Reed. **A arte de redigir leis**, Rio de Janeiro: Forense, 1965, pg. 27.



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443