



Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

Santo André, 13 de abril de 2023.

PC nº 056.04.2023

Senhor Presidente,

Tenho em mãos o **Autógrafo nº 24**, de 2023, encaminhando o Projeto de Lei CM nº 184/2022, que altera e acrescenta artigos à Lei nº 9.811, de 6 de abril de 2016, que dispõe sobre o embarque e desembarque de pessoas do sexo feminino, no período noturno, do transporte coletivo urbano do Município de Santo André, e dá outras providências.

Cumpre-me assim, comunicar, a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do §1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao autógrafo apresentado, em face de sua inconstitucionalidade e ilegalidade.

Com relação a iniciativa do Projeto de Lei, observe-se que o art. 175 da Constituição Federal estipula que incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação dos serviços públicos, sendo que, no âmbito municipal, a Constituição estabeleceu em seu art. 30, inciso V, a competência dos municípios para organizar e prestar os serviços públicos, inclusive o de transporte coletivo, o qual tem caráter essencial.

A Lei Orgânica do Município, ao dispor sobre os serviços públicos, assegurou ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa privativa para legislar sobre a matéria, conforme seu art. 42, inciso IV.

Nota-se que o Projeto de Lei trata de serviço público, matéria típica da atividade administrativa, consoante a previsão contida no art. 47, inciso XVIII, da Constituição Paulista, segundo a qual compete privativamente ao chefe do Poder Executivo "enviar à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o regime de concessão ou permissão de serviços públicos". Referida disposição aplica-se no âmbito dos municípios, por força de seu art. 144.

O E. Tribunal de Justiça de São Paulo já firmou entendimento no sentido de que compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo dispor sobre a regulamentação do serviço de transporte coletivo do Município em seu julgado -TJ-SP - ADI: 1519940200 SP, Relator: Aloísio de Toledo César, Data de Julgamento: 05/03/2008, Órgão Especial, Data de Publicação: 22/04/2008.

Nessa senda, verificada a competência legislativa privativa do Senhor Prefeito Municipal para dispor sobre a matéria, a propositura é verticalmente incompatível com a Constituição do Estado de São Paulo, notadamente com os seus arts. 5º, 24, § 2º, inciso I, 47, incisos II, XIV e XIX, alínea "a", e 144.

Além disso, é bom enaltecer que a elaboração legislativa exige, acima de tudo, observância de procedimentos e normas redacionais específicas, requisitos que se inserem no âmbito de abrangência da "técnica legislativa".



Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

Neste contexto, é oportuno ressaltar que, no Projeto de Lei em referência, foram detectadas inconsistências de redação, havendo, portanto, vícios quanto à técnica legislativa utilizada.

O art. 3º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece que a lei será estruturada em três partes básicas: parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber. A Lei não explicita isto, mas tal estrutura é normalmente aplicável às proposições que darão origem a normas autônomas, não a diplomas meramente alteradores.

Na epígrafe, aparece a ementa (ou rubrica), cuja função é informar ao público o assunto contido na lei (ou na proposição), facilitando também o trabalho de pesquisa das normas. Nos termos do art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a ementa explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei. Assim, a ementa oferece um resumo claro, fiel e conciso do projeto.

O Projeto de Lei informa que a “Lei Municipal nº 9.811, de 06 de abril de 2016, após alterações e acrescidos artigos, passa a vigorar com a seguinte redação”, conforme seu art. 1º, não há informação se os artigos da Lei que se pretende alterar serão modificados (nova redação) ou se há acréscimos seguindo a ordem de numeração.

Na análise da adequação da técnica legislativa da ementa, é importante verificar: se ela está mesmo redigida em termos concisos (não prolixos); e se ela realmente informa qual o objeto da lei. Por exemplo, uma ementa de um projeto de lei alterador que diga apenas que a proposição “Altera o art. (tal) da Lei nº (tal)”, nada esclarece sobre o real conteúdo da matéria. Melhor seria dizer: “Altera o art. (tal) da Lei nº (tal) para (objeto da proposição)”.

Conforme ensina NADER¹, “quando a rubrica faz menção apenas a dispositivos de leis, sem qualquer alusão à matéria, transforma-se em elemento ornamental, pois não simplifica a tarefa do pesquisador”. Critica-se também o uso da conhecida expressão “e dá outras providências” ao final da ementa, pois isso não deixa claro o que seriam tais providências. O correto é a rubrica efetivamente enunciar quais são os objetos contidos na norma.

Um defeito de técnica legislativa do preâmbulo seria a referência ao nome civil da autoridade competente que pratica o ato, tendo em vista o princípio da impessoalidade (art. 37, *caput*, CRFB/1988) e a prescrição da Lei Complementar de que o preâmbulo deve veicular o órgão ou instituição competente. A identificação da autoridade já vem ao final da norma, por meio da assinatura. O Projeto de Lei traz

¹ NADER, Paulo. Introdução ao Estudo do Direito. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.



Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

em sua ementa: “AUTORA: VEREADORA ANA LÚCIA FERREIRA OLIVEIRA MEIRA – DRA. ANA VETERINÁRIA – UNIÃO”.

Conforme o art. 10, inciso I, da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a unidade básica de articulação do texto legal é o artigo, cujo conteúdo, por questões de ordem lógica da proposição, deve se restringir a um único assunto ou princípio (art. 11, inciso III, alínea b). O artigo pode se desdobrar em parágrafos (caso em que teremos o *caput* e um ou mais parágrafos) ou diretamente em incisos, os quais também podem servir como subdivisões dos parágrafos. Já os incisos podem se subdividir em alíneas e estas, em itens (art. 10, inciso II).

Normalmente as proposições não costumam apresentar vícios quanto à estrutura formal de articulação (subdivisão dos artigos em parágrafos ou incisos, dos parágrafos em incisos, destes em alíneas e destas em itens), que geralmente é bem conhecida dos que trabalham com a atividade legislativa. Já a limitação do artigo a um único assunto é aspecto que merece maior atenção na análise da proposição, pois eventualmente surgem alguns problemas na confecção do texto.

Note-se que a alteração dos atos normativos far-se-á mediante: reprodução integral em um só texto; revogação parcial; ou substituição, supressão ou acréscimo de dispositivo.

Assim, entende-se por dispositivo cada preceito legal isoladamente: artigo, parágrafo, inciso, alínea, item; e por artigo, o “*caput*” e todo seu desdobramento em parágrafos, incisos, alíneas e itens, conforme já exposto. Sendo vedada toda renumeração de artigos e de unidades superiores a artigo.

Os artigos inseridos conservam o número do artigo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, que identificam a inserção. Exemplo: Art. 55-A; Art. 55-B.

Número de dispositivo vetado, revogado ou declarado inconstitucional não pode ser reaproveitado nem reenumerado e, pode-se reenumerar apenas parágrafos, incisos, alíneas e itens.

Quando houver inserção de um ou mais parágrafos em artigo que tenha parágrafo único, este será transformado em §1º, sendo acrescentados os demais, como §2º, §3º, etc.

Desse modo, não foi observada a Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Importante observar que as normas jurídicas cumprem, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição. Elas devem criar os fundamentos de justiça e segurança que assegurem um desenvolvimento social harmônico dentro de um contexto de paz e de liberdade.



Prefeitura Municipal de Santo André
Gabinete do Prefeito

Dessa maneira, os objetivos da norma jurídica são expressos nas funções de integração; de planificação; de proteção; de regulação e de inovação.

Assim, a atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais (CF, art. 1º, parágrafo único e art. 5º). Da mesma forma, o poder regulamentar (CF, art. 84, IV) deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas ainda que situadas em planos diversos.

O Projeto de Lei não observou os objetivos da norma jurídica, tampouco a inserção adequada ao sistema jurídico e a técnica legislativa, tornando-se ilegal.

Por outro lado, constata-se, ainda, que houve excesso do legislador municipal ao fixar prazo para regulamentação da lei. Dispõe o art. 9º do Projeto de Lei:

“**Art. 9º** O Poder Executivo regulamentará esta lei, no que couber, inclusive na forma de fiscalização, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da data de sua publicação.”

Como a implementação das previsões normativas exige interferência de órgãos administrativos, evidente a necessidade do regulamento executivo. Porém, ao estabelecer prazo para o cumprimento da medida, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes. Há de se reconhecer, então, vício de iniciativa a inquirir de inconstitucionalidade formal o dispositivo legal.

Face a análise do Projeto de Lei CM nº 184/2022, perante a Constituição Federal e a Constituição Estadual, conclui-se como inconstitucional diante do vício de iniciativa e por afronta à separação de Poderes.

Diante do exposto, cumpre-me comunicar a Vossa Excelência e dignos pares, nos termos do § 1º do art. 46, da Lei Orgânica do Município, **VETO TOTAL** ao Autógrafo nº 24, de 2023, referente ao Projeto de Lei CM nº 184, de 2022, por ser inconstitucional e ilegal.

Aproveito o ensejo para renovar protestos de alta estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

PAULO SERRA
Prefeito

Excelentíssimo Senhor
Carlos Roberto Ferreira
Presidente da Câmara Municipal de Santo André