



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Processo nº 191/2022

Interessado: Comissão de Justiça e Redação

Autoria do Projeto: Vereador Wagner Lima

Assunto: VETO TOTAL ao Projeto de Lei CM nº 11/2022, que visa denominar Rua Paulo Sérgio Perazza Martins o logradouro localizado na altura do nº 8000 da Avenida dos Estados.

Á

Comissão de Justiça e Redação

Senhor Presidente,

1. RELATÓRIO

Em análise o veto total de fls., apresentado pelo Prefeito através do PC nº 110.07.2022, referente ao Autógrafo nº 55, de 2022, que versa sobre o Projeto de Lei CM nº 11/2022, que visa denominar Rua Paulo Sérgio Perazza Martins o logradouro localizado na altura do nº 8000 da Avenida dos Estados.

Conforme consta da justificativa, em 23 de julho de 1965, nascia na cidade de Santo André, Paulo Sérgio Perazza Martins, filho de Sérgio Martins Cruz e Adélia Perazza Martins, casado desde 11 de junho de 1988 com Marília de Fátima A. Perazza Martins, pai de Luigi Perazza Martins e Giordano Perazza Martins.

E ainda, cursou o Ensino Superior no Instituto de Tecnologia Mauá, formando-se como Piloto Recreio da Agência Nacional de Aviação Civil. Trabalhou em diversas empresas, como aprendiz do SENAI, Transbrasil e Coats Correntes.

Argumenta que, cumprindo um de seus objetivos, em 2003, deu início à empresa “Qualyvel Multimarcas”, exercendo suas atividades no Auto Shopping Global. Participou da Associação dos Lojistas, demonstrando dedicação e interesse pelo seu trabalho.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Por fim, em 06 de abril de 2021, faleceu deixando um legado de empenho e zelo por todos ao seu redor. Sempre transmitia a frase “Para quem tem fé, a vida nunca tem fim”, trecho da música Anjos, do Rappa, expressando que permanecerá sempre entre nós, através de suas grandes ações e memórias que estarão em nossos corações.

Após a regular tramitação do projeto de lei pelo Parlamento Municipal, o mesmo foi aprovado e seu Autógrafo encaminhado ao Poder Executivo Municipal, que houve por bem **vetá-lo totalmente**, nos termos do §1º, do art. 46, da Lei Orgânica do Município, em face da sua inconstitucionalidade.

Em suas razões de veto, o Chefe do Poder Executivo alega que, inicialmente, cumpre observar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados (Estados-membros e Municípios) dos limites definidos pela Constituição Federal e Estadual, inclusive a repartição de competências legislativas, conforme regra do art. 144 da CE/SP.

E ainda, note-se que os nomes das ruas de uma cidade são definidos pela Câmara dos Vereadores, mas a decisão dos nomes, embora seja dos vereadores, nem sempre parte deles. A comunidade pode fazer a sugestão levando em conta o nome de uma pessoa que foi importante para aquela comunidade e agora eles desejam prestar uma homenagem póstuma e manter na memória das pessoas o nome de alguém que teve importância naquele lugar.

Argumenta que, os projetos de denominação de próprios, vias e logradouros públicos devem ser acompanhados da certidão de óbito do homenageado, uma vez que tanto a Lei Federal nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, que dispõe sobre a denominação de logradouros, obras, serviços e monumentos públicos, quanto a Lei Municipal nº 8.001, de 30 de março de 2000, proíbem a atribuição de nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza.

Aduz que, o referido Projeto de Lei não cumpriu as exigências legais, não anexou aos autos a certidão de óbito da homenageada, tampouco trouxe quais critérios





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

foram usados para definir o nome “Rua Paulo Sérgio Perazza Martins” para referido logradouro.

Alega que, não é possível a substituição da denominação, uma vez que o logradouro em questão é parte de viário já denominado, a Avenida dos Estados. O trecho específico foi criado para facilitar o acesso a empreendimentos nesta parte da avenida, com o intuito de não causar problemas de trânsito na via metropolitana, que possui tráfego intenso de veículos.

Argumenta ainda que, a alteração proposta trará transtornos relacionados à documentação aos diversos empreendimentos e comerciantes que utilizam referida denominação como endereço.

Aduz ainda que, observou-se no Projeto de Lei ato típico de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades: planejamento, organização, direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cfr. Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição, Malheiros, p. 575).

Alega que, resta evidente que a Câmara Municipal exorbitou de sua função legislativa, afrontando o princípio da separação de poderes, consagrado no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, de observância obrigatória pelos Municípios consoante prevê o art. 144, do mesmo diploma legal.

E ainda que, outro ponto não observado na elaboração no referido projeto de lei foi a correta utilização da técnica legislativa, isto porque na redação do art. 1º há menção a um anexo contendo a classificação fiscal da área, porém o referido anexo não contém o número da classificação fiscal.

Por fim, a menção de uma classificação inexistente no projeto de lei, contraria as normas da técnica legislativa, disciplinadas pela Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece em seu art. 11 que as normas devem





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ser redigidas com clareza e precisão, ou seja, devem ser evitadas as formulações imprecisas, confusas ou contraditórias.

Ao final resolve vetar totalmente a propositura devolvendo a matéria para deliberação da Casa Legislativa.

É breve o relatório.

Passemos à análise.

2. ANÁLISE JURÍDICA

2.1. Da Regularidade do Veto

Quanto à regularidade do veto total oposto, o §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André, prescreve que:

“Art. 46. Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará.

*§1º Se o Prefeito considerar e julgar o projeto, no todo ou em parte, **inconstitucional** ou **contrário ao interesse público**, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente a Câmara, os motivos do veto.”*

Vê-se, assim, que o veto poderá resultar de um juízo de reprovação concernente à compatibilidade entre a lei e a Constituição (entendimento de que há inconstitucionalidade formal ou material da lei) ou de um juízo negativo do conteúdo da lei quanto a sua conveniência aos interesses da coletividade, ou à oportunidade de sua edição (contrariedade ao interesse público), por parte do Prefeito. No primeiro caso (inconstitucionalidade), estaremos diante do chamado veto jurídico; no segundo (contrariedade ao interesse público), do veto político.

O veto constitui ato político do Chefe do Poder Executivo, insuscetível de ser enquadrado no conceito de ato do Poder Público, para o fim de controle judicial. Assim, não





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

se admite o controle judicial das razões do veto, em homenagem ao postulado da separação de Poderes (essa restrição aplica-se tanto ao denominado veto político quanto ao veto jurídico), dessa forma, as formalidades legais foram atendidas, a teor do disposto no §1º do art. 46 da Lei Orgânica do Município de Santo André.

2.2. Da Inconstitucionalidade alegada

Em suas razões de veto, o Alcaide alega que, inicialmente, cumpre observar que, na estrutura federativa brasileira, os Estados-membros e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Em sendo assim, por simetria, impõe-se a observância pelos entes federados (Estados-membros e Municípios) dos limites definidos pela Constituição Federal e Estadual, inclusive a repartição de competências legislativas, conforme regra do art. 144 da CE/SP.

E ainda, note-se que os nomes das ruas de uma cidade são definidos pela Câmara dos Vereadores, mas a decisão dos nomes, embora seja dos vereadores, nem sempre parte deles. A comunidade pode fazer a sugestão levando em conta o nome de uma pessoa que foi importante para aquela comunidade e agora eles desejam prestar uma homenagem póstuma e manter na memória das pessoas o nome de alguém que teve importância naquele lugar.

Argumenta que, os projetos de denominação de próprios, vias e logradouros públicos devem ser acompanhados da certidão de óbito do homenageado, uma vez que tanto a Lei Federal nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, que dispõe sobre a denominação de logradouros, obras, serviços e monumentos públicos, quanto a Lei Municipal nº 8.001, de 30 de março de 2000, proíbem a atribuição de nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza.

Aduz que, o referido Projeto de Lei não cumpriu as exigências legais, não anexou aos autos a certidão de óbito da homenageada, tampouco trouxe quais critérios foram usados para definir o nome “Rua Paulo Sérgio Perazza Martins” para referido logradouro.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Alega que, não é possível a substituição da denominação, uma vez que o logradouro em questão é parte de viário já denominado, a Avenida dos Estados. O trecho específico foi criado para facilitar o acesso a empreendimentos nesta parte da avenida, com o intuito de não causar problemas de trânsito na via metropolitana, que possui tráfego intenso de veículos.

Argumenta ainda que, a alteração proposta trará transtornos relacionados à documentação aos diversos empreendimentos e comerciantes que utilizam referida denominação como endereço.

Aduz ainda que, observou-se no Projeto de Lei ato típico de organização da Municipalidade, de competência exclusiva do Prefeito. Lembre-se que, na qualidade de administrador-chefe do Município, as atribuições do Prefeito concentram-se em três atividades: planejamento, organização, direção de serviços e obras da Municipalidade. Para tanto, dispõe de poderes correspondentes ao comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura (cfr. Hely Lopes Meirelles, Direito Municipal Brasileiro, 10ª Edição, Malheiros, p. 575).

Alega que, resta evidente que a Câmara Municipal exorbitou de sua função legislativa, afrontando o princípio da separação de poderes, consagrado no art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, de observância obrigatória pelos Municípios consoante prevê o art. 144, do mesmo diploma legal.

E ainda que, outro ponto não observado na elaboração no referido projeto de lei foi a correta utilização da técnica legislativa, isto porque na redação do art. 1º há menção a um anexo contendo a classificação fiscal da área, porém o referido anexo não contém o número da classificação fiscal.

Por fim, a menção de uma classificação inexistente no projeto de lei, contraria as normas da técnica legislativa, disciplinadas pela Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece em seu art. 11 que as normas devem ser redigidas com clareza e precisão, ou seja, devem ser evitadas as formulações imprecisas, confusas ou contraditórias.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Entretanto, analisando as razões do veto apresentadas pelo Prefeito, e o texto do projeto de lei em comento, possuímos entendimento diametralmente oposto, senão vejamos.

2.2.1. Da Competência Legislativa Municipal

Em princípio, a iniciativa parlamentar encontra amparo no disposto no art. 8º, XIV, da Lei Orgânica do Município de Santo André, com a redação que lhe foi dada pela Emenda nº 32, de 19 de maio de 2000, senão vejamos:

*“Art. 8º **Cabe a Câmara**, com a sanção do Prefeito, dispor sobre as matérias de competência do Município e especialmente:*

(...)

***XIV – dar e alterar a denominação de próprios, vias e logradouros públicos, bem como autorizar a mudança de denominação”.** (g/n)*

A palavra “logradouro” (ou logradouro) é um termo que designa qualquer espaço público reconhecido pela Administração de um Município, como **avenidas, ruas**, praças, jardins, parques etc. Já a palavra “próprio” ou “prédio público” remete a um imóvel especialmente construído ou adaptado para albergar serviços administrativos ou outros destinados a servir o público, como, por exemplo, uma escola, hospital etc.

O ato de denominar ou batizar uma coisa é uma homenagem, ou seja, um gesto de reconhecimento público pelas qualidades ou feitos notáveis do homenageado por parte daqueles que o admiram por sua importância, sua contribuição para algum ramo da civilização. Não há regra que vincule a homenagem a uma figura de importância para o ramo, muito embora seja concretamente mais adequado homenagear alguém da própria área.

Trata-se de assunto da competência do Município homenagear personalidades com nomes de praças, ruas, bairros, cidades, até mesmo prédios públicos, hospitais, cemitérios, presídios e escolas.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Assim, por exemplo, ao denominar uma escola, o mais correto é utilizar o nome de um professor muito querido e reconhecido na localidade ou um educador de reconhecida importância. Entretanto, isso é uma decisão do administrador a quem incumbe a gestão da coisa pública e não uma imposição legal.

A denominação de próprios municipais e logradouros é matéria cuja iniciativa é concorrente. No entanto, tal posição necessita reparo para melhor esclarecimento da matéria. É claro que a denominação de ruas, praças, bairros, distritos e logradouros públicos em geral é da competência concorrente entre o Poder Executivo e o Legislativo.

Entretanto, a denominação de próprios públicos ligados à estrutura de cada um dos poderes é questão ligada diretamente ao próprio Poder envolvido. Assim, a competência para denominar os próprios integrantes da estrutura do Executivo é desse Poder, assim como é da alçada do Poder Legislativo e do Poder Judiciário denominar os próprios sob sua administração, não havendo que se falar em ingerência indevida de um Poder sobre outro.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal, tendo como Ministro relator Alexandre de Moraes, **reconheceu a competência concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo para denominação de próprios, vias e logradouros públicos**, *in verbis*:

*“Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. **COMPETÊNCIA PARA DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS E SUAS ALTERAÇÕES. COABITAÇÃO NORMATIVA ENTRE OS PODERES EXECUTIVO (DECRETO) E O LEGISLATIVO (LEI FORMAL), CADA QUAL NO ÂMBITO DE SUAS ATRIBUIÇÕES.**”*

1. *Tem-se, na origem, ação direta de inconstitucionalidade proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em face do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, que assim dispõe: “Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte: (...) XII – denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações”.*





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

2. Na inicial da ação direta, a Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de São Paulo sustenta que tal atribuição é privativa do Chefe do Poder Executivo.

3. O **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo** julgou procedente a ação no ponto, **por considerar que a denominação de vias públicas compete tanto ao Poder Legislativo, quanto ao Executivo.** Assim, reputou inconstitucional a norma, porque concede tal prerrogativa unicamente à Câmara Municipal.

4. A Constituição Federal consagrou o Município como entidade federativa indispensável ao nosso sistema federativo, integrando-o na organização político-administrativa e garantindo-lhe plena autonomia, como se nota na análise dos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, c, todos da Constituição Federal.

5. As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas.

6. A atividade legislativa municipal submete-se à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir, mesmo que exemplificativamente, as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal (artigos 30 e 31) não as exaure, pois usa a expressão interesse local como catalisador dos assuntos de competência municipal. Essa função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo, pelo processo legislativo federal.

7. A Lei Orgânica do Município de Sorocaba, ao estabelecer, em seu artigo 33, inciso XII, como matéria de interesse local, e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal, a disciplina de denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, representa legítimo exercício da competência legislativa municipal. Não há dúvida de que se trata de assunto predominantemente de interesse local (CF, art. 30, I).

8. Por outro lado, a norma em exame não incidiu em qualquer desrespeito à Separação de Poderes, pois a matéria referente à “denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações” não pode ser limitada tão





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

somente à questão de “atos de gestão do Executivo”, pois, no exercício dessa competência, o Poder Legislativo local poderá realizar homenagens cívicas, bem como colaborar na concretização da memorização da história e da proteção do patrimônio cultural imaterial do Município.

9. Em nenhum momento, a Lei Orgânica Municipal afastou expressamente a iniciativa concorrente para propositura do projeto de lei sobre a matéria. Portanto, deve ser interpretada no sentido de não excluir a competência administrativa do Prefeito Municipal para a prática de atos de gestão referentes a matéria; mas, também, por estabelecer ao Poder Legislativo, no exercício de competência legislativa, baseada no princípio da predominância do interesse, a possibilidade de edição de leis para definir denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações.

10. Recurso Extraordinário provido, para declarar a constitucionalidade do do art. 33, XII, da Lei Orgânica do Município de Sorocaba, concedendo-lhe interpretação conforme à Constituição Federal, no sentido da existência de uma coabitação normativa entre os Poderes Executivo (decreto) e o Legislativo (lei formal), para o exercício da competência destinada a “denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações”, cada qual no âmbito de suas atribuições.

11. Fixada a seguinte tese de Repercussão Geral: “É comum aos poderes Executivo (decreto) e Legislativo (lei formal) a competência destinada a denominação de próprios, vias e logradouros públicos e suas alterações, cada qual no âmbito de suas atribuições”.¹ (g/n)

Vejam, a título de exemplo, 02 (dois) Acórdãos proferidos pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, na qual possui o mesmo entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGO 14, INCISO XIV, DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MONTE APRAZÍVEL, QUE FIXA COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA APRECIAR A DENOMINAÇÃO DE PRÓPRIOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS - ATO NORMATIVO QUE NÃO USURPA

¹ STF, Recurso Extraordinário nº 1.151.237/SP, Plenário, Ministro relator Alexandre de Moraes, julgado em 03/10/2019.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

ATRIBUIÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - PRECEDENTE DESTE C. ÓRGÃO ESPECIAL - TEMA 917 DA REPERCUSSÃO GERAL (ARE Nº 878.911/RJ) - INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE. "Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos" (ARE nº 878.911 RG/RJ, Relator Ministro Gilmar Mendes).² (g/n)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.203, DE 19 DE OUTUBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE SOROCABA. ATO NORMATIVO DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE ATRIBUI NOMENCLATURA A PRAÇA PÚBLICA NAQUELA CIDADE. INICIATIVA PARLAMENTAR. DENOMINAÇÃO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS. INOCORRÊNCIA DE INDEVIDA INVASÃO DA GESTÃO ADMINISTRATIVA PELO PODER LEGISLATIVO. ALEGADA VIOLAÇÃO AOS ARTIGOS 5º, 47, II E XIV, DA CONSTITUIÇÃO PAULISTA. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO RECONHECIDA. AÇÃO IMPROCEDENTE. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO PELA CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA ADMITIDO PELO STF. DETERMINAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DOS AUTOS AO TRIBUNAL DE ORIGEM PARA QUE SE OBSERVASSE O DISPOSTO NO ARTIGO 1.036 DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL. INVOCAÇÃO DO TEMA 917 DA SISTEMÁTICA DE REPERCUSSÃO GERAL. CASO EM ANÁLISE, COM SUBSUNÇÃO AO TEMA. ACORDÃO ANTERIOR ADAPTADO À JURISPRUDÊNCIA DO E. STF NOS TERMOS DO DISPOSTO NO ARTIGO 1.040, INCISO II, DO CPC. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição - *numerus clausus* -, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo. Portanto, não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. ACÓRDÃO ADEQUADO AO TEMA 917 DO STF PARA JULGAR IMPROCEDENTE A AÇÃO.”³ (g/n)

² TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2123576-06.2017.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 25/10/2017.

³ TJSP; Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2258181-54.2015.8.26.0000; Relator (a): Amorim Cantuária; Órgão Julgador: Órgão Especial; Data do Julgamento: 18/10/2017.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Esse também é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, senão vejamos:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. **LEI ORGÂNICA DE CAMPOS ALTOS. ATRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA À CÂMARA MUNICIPAL. DENOMINAÇÃO DE ESTABELECIMENTOS, VIAS E LOGRADOUROS PÚBLICOS. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO. INOCORRÊNCIA. CONSTITUCIONALIDADE. 1- A Câmara Municipal possui competência para legislar sobre a denominação de estabelecimentos, vias e logradouros públicos, não sendo esta matéria de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. 2 - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.**”⁴ (g/n)

Portanto, a proposta legislativa em comento não viola o princípio da separação dos poderes, tendo em vista que a matéria é concorrente entre o Chefe do Poder Executivo e o Poder Legislativo.

2.2.2. Da ausência da certidão de óbito e a convalidação do ato administrativo

Alega o Chefe do Poder Executivo que, não foi anexado aos autos a certidão de óbito do homenageado, uma vez que tanto a Lei Federal nº 6.454, de 24 de outubro de 1977, que dispõe sobre a denominação de logradouros, obras, serviços e monumentos públicos, quanto a Lei Municipal nº 8.001, de 30 de março de 2000, proíbem a atribuição de nome de pessoa viva a bem público de qualquer natureza.

A questão aqui cinge-se em saber se neste momento do processo legislativo, seria possível **convalidar** a irregularidade apontada, com a juntada da certidão de óbito da homenageada aos autos.

O Poder Público tem o dever de restaurar o princípio da legalidade toda vez que o tiver violado em razão da produção de atos viciados.

A restauração do princípio da legalidade, pode se dar ou mediante **convalidação** ou em decorrência da **invalidação**. Entretanto, como descabe opção

⁴ TJMG; ADI nº 10000110554102000/MG, Relator Desembargador Antônio Armando dos Anjos, Data de Julgamento: 13/11/2013, Especial/ÓRGÃO ESPECIAL.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

discricionária entre o dever de convalidar e o dever de invalidar, podemos dizer, em regra, que todos os atos passíveis de serem produzidos sem vícios devem ser convalidados, pois a convalidação atende não apenas ao princípio da legalidade como, também, ao da segurança jurídica.

Vejamos as lições de Weida Zancaner sobre o tema, *in verbis*:

*“Em tese, poder-se-ia supor que o princípio da legalidade imporia sempre à Administração o dever de invalidar seus atos eivados de vícios, para restaurar a ordem jurídica por ela mesma ferida. A suposição, todavia, não procede, **pois a restauração da ordem jurídica tanto se faz pela fulminação de um ato viciado quanto pela correção de seu vício. Em uma e outra hipóteses a legalidade se recompõe.***

*O princípio da legalidade visa a que a ordem jurídica seja restaurada, mas não estabelece que a ordem jurídica deva ser restaurada pela extinção do ato inválido. **Há duas formas de recompor a ordem jurídica violada em razão dos atos inválidos, quais sejam: a invalidação e a convalidação.***

(...)

*A Administração deve invalidar quando o ato não comportar convalidação. **Deve convalidar sempre que o ato comportá-la.**⁵ (g/n)*

A convalidação é instituto previsto no art. 55, da Lei nº 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo – LPA), que assim preconiza, *verbis*:

*“Art. 55. Em decisão na qual se evidencie **não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria Administração.**” (g/n)*

Nesse sentido, cabe consignar a lição de Juarez de Freitas, a saber:

⁵ ZANCANER, Weida. *Da Convalidação e da Invalidação dos Atos Administrativos*. 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 2008, pp. 64-66





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

“O diploma federal adotou solução louvável, sob vários ângulos, inclusive o da economicidade, ao garantir, no art. 55, que, uma vez clara a inexistência de lesão ao poder público ou prejuízo a terceiros, os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela Administração Pública. Trata-se de expressivo avanço para imprimir efetividade ao somatório dos princípios. Contudo, melhor teria sido se o legislador ordinário houvesse considerado que situações há em que o **dever de convalidar apresenta-se superior ao de anular. Na eventual colisão de deveres correlatos, vezes há em que se verifica, de maneira irrefutável, o dever maior de convalidar. Com efeito, presentes os pressupostos, como reconhece parte da doutrina, a convalidação mostra-se imperativa e inescapável”**.⁶ (g/n)

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

“A convalidação é o suprimento da invalidade de um ato com efeitos retroativos. Este suprimento pode derivar de um ato da Administração ou de um ato do particular afetado pelo provimento viciado.

Quando promana da Administração, esta corrige o defeito do primeiro ato mediante um segundo ato, o qual produz de forma consonante com o Direito aquilo que dantes fora efetuado de modo dissonante com o Direito. Mas com uma particularidade: seu alcance específico consiste precisamente em ter efeito retroativo. O ato convalidador remete-se ao ato inválido para legitimar seus efeitos pretéritos. A providência corretamente tomada no presente tem o condão de valer para o passado.”⁷

Nessa linha de entendimento, colaciona-se a seguir aresto do Superior Tribunal de Justiça, *verbis*:

I - “Se não se nega à Administração a faculdade de anular seus próprios atos, não se há de fazer disso, o reino do arbítrio.” (STF – RE 108.182/Min. Oscar Corrêa).

II - “A regra enunciada no verbete nº 473 da Súmula do STF deve ser entendida com algum temperamento: no atual estágio do direito brasileiro, a

⁶ FREITAS, Juarez de. *O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais*, 3^a. ed, São Paulo: Malheiros, 2004, p. 264.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Administração pode declarar a nulidade de seus próprios atos, desde que, além de ilegais, eles tenham causado lesão ao Estado, sejam insuscetíveis de convalidação e não tenham servido de fundamento a ato posterior praticado em outro plano de competência. (STJ – RMS 407/Humberto).

III - A desconstituição de licitação pressupõe a instauração de contraditório, em que se assegure ampla defesa aos interessados. Esta é a regra proclamada pelo Art. 49, § 3º da Lei 8.666/93.

IV – A declaração unilateral de licitação, sem assegurar ampla defesa aos interessados ofende o Art. 49, § 3º da Lei 8.666/93.”⁸ (g/n)

São convalidáveis os atos portadores dos seguintes vícios: a) competência; b) formalidade; **c) procedimento: c1) quando consiste na falta de ato ou atos da Administração, desde que sua prática posterior não lhe prejudique a finalidade⁹; c2) quando consiste na falta de ato de particular desse que este pratique com a expressa intenção de fazê-lo retroagir¹⁰.**

Quanto aos **vícios de procedimento**, mister distingui-los entre os que podem ser sanados pelo administrado e os que devem ser convalidados pela Administração Pública, bem como definir o que entendemos por **requisito procedimental**.

Celso Antônio Bandeira de Mello leciona que **requisitos procedimentais** “são os atos que devem, por imposição normativa, preceder a um determinado ato. Consistem em outros atos jurídicos, produzidos pela Administração ou por particular, sem os quais um certo ato não pode ser praticado”.¹¹

Ora, há hipóteses em que a ausência de um ato, no curso de um procedimento, por não desvirtuar a finalidade do próprio procedimento, pode ser convalidada.

⁷ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 430.

⁸ STJ, RESP nº 300116. Rel. Min. Humberto Gomes de Barros, Primeira Turma, DJ de 25.2.2002.

⁹ SUNDFELD, Carlos Ari. *Ato Administrativo Inválido*, São Paulo: RT, 1990, p. 93.

¹⁰ Idem, *ibidem*.

¹¹ BANDEIRA DE MELO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*, 27ª ed., São Paulo: Malheiros, 2010, p. 396/397.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Figure-se como exemplo, licitação na modalidade concorrência levada a efeito de forma regular até a fase de classificação, com base na Lei nº 8.666/93, sob o critério do menor preço. Figure-se, ainda, que, após a classificação, seja homologada a licitação. Ora, faltante está, neste caso, o ato de adjudicação. Seria possível, nesta hipótese, invalidar a licitação por vício procedimental? Entendemos que não. A convalidação, neste caso, se impõe.

Assim, todas as vezes que a Administração Pública puder convalidar um ato, dos que se encadeiam no procedimento, deverá fazê-lo. Fica-lhe, todavia, vedado convalidar qualquer ato, no decorrer ou após o procedimento, se a convalidação gerar desvirtuamento da finalidade em razão da qual o procedimento foi instaurado.

No que se refere a ausência no procedimento de ato do particular “exigido para a validade da decisão administrativa, este será inválido, mas convalidável, desde que o interessado aquiesça em praticar o ato saneador e seja possível a retroação, por não se ferir interesses de terceiros.”¹²

Claro está que o particular não está obrigado à prática do ato saneador. Entretanto, a faculdade de praticá-lo existe, mas, se o fizer, deverá produzi-lo com o firme propósito de fazê-lo retroagir.

Segundo o Tribunal Regional Federal da 2ª Região:

*“ADMINISTRATIVO. CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE O PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM FILOSOFIA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ E A FACULDADE DE FILOSOCIA DE CAMPOS. DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA. **VIOLAÇÃO DAS REGRAS DE COMPETÊNCIA E PROCEDIMENTO. CONVALIDAÇÃO EM HOMENAGEM AOS PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, RAZOABILIDADE, FINALIDADE E SEGURANÇA JURÍDICA.**”*

1) Mandado de segurança impetrado com vistas à anulação do ato da Reitora em exercício que declarou a inexistência do Convênio celebrado entre o Programa de

¹² SUNDFELD, Carlos Ari. *Ato Administrativo Inválido*, p. 75.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Pós-Graduação em Filosofia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e a Faculdade de Filosofia de Campos.

2) A despeito da constatação de que o ato impugnado violou regra de competência e regra de procedimento, restou consignado pelo Procurador-Geral da Universidade que tais violações não conduziram inexoravelmente à invalidação do Curso de Mestrado em Filosofia, podendo verificar-se a convalidação.

3) Desconsiderado, outrossim, o fato de que o ato estaria produzindo efeitos e, tendo gerado reflexos benéficos para terceiros (os alunos e a própria Faculdade de Filosofia de Campos), só poderia ser desconstituído mediante processo em que assegurada a garantia do contraditório e da ampla defesa (Constituição da República, art. 5º, LV).

4) Convalidação do ato em homenagem aos princípios da proporcionalidade, razoabilidade, da finalidade, da segurança jurídica, dentre outros, que devem permear a atividade administrativa.

5) Aplicação à hipótese, outrossim, da regra estatuída no artigo 55 da lei nº 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, litteris: “Art. 55 – Em decisão na qual se evidencie não acarretarem lesão ao interesse público nem prejuízo a terceiros os atos que apresentarem defeitos sanáveis poderão ser convalidados pela própria administração.”

6-) Apelação provida.”¹³ (g/n)

No ato convalidável, o vício que o invalida pode e deve ser corrigido. O ato convalidado tem seus efeitos resguardados, pois a convalidação retroage à data de sua criação, tornando legítimos seus efeitos jurídicos.

Dessa forma, podemos concluir que, se o Vereador autor da propositura, juntar aos autos a certidão de óbito do homenageado, durante o processo legislativo,

¹³ TRF/2ª Região, AMS 2005.51.01.025137-2. Rel. Des. Federal Antônio Cruz Netto, Quinta Turma Especializada, DJU de 27.11.2008.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

o vício no procedimento será convalidado e o procedimento estará regular, nos termos da Lei Municipal nº 8001/2000 e Lei nº 6454/1977.

2.2.3. Da técnica legislativa

Alega o Alcaide que, na elaboração no referido projeto de lei foi a correta utilização da técnica legislativa, isto porque na redação do art. 1º há menção a um anexo contendo a classificação fiscal da área, porém o referido anexo não contém o número da classificação fiscal.

E que, a menção de uma classificação inexistente no projeto de lei, contraria as normas da técnica legislativa, disciplinadas pela Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece em seu art. 11 que as normas devem ser redigidas com clareza e precisão, ou seja, devem ser evitadas as formulações imprecisas, confusas ou contraditórias.

Entretanto, tal situação não caracteriza uma ilegalidade ou um fato impeditivo para sua aplicabilidade (erro formal), tendo em vista que a própria Lei Complementar nº 95/98, em seu art. 18, dispõe que "***eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.***"

Como já mencionado acima, o **erro formal (formalidade)** não vicia e nem torna inválido o documento. **Haverá um erro formal no documento quando for possível, pelo contexto e pelas circunstâncias, identificar a coisa e validar o ato.**

Trata-se da **distorção entre o conteúdo e a vontade daquele que o produziu. Pode ser o vício da declaração, a determinar que o conteúdo do documento é diferente do desejo pretendido por aquele que o redigiu;** pode ser o vício contido no documento que retratou situação diferente da que de fato ocorreu; pode ser o vício involuntário a produzir conteúdo inverídico.





CÂMARA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ

Estamos, sim, nos referindo a um tipo de irregularidade que ocorre normalmente em razão da falibilidade humana, **mas não deixa margem à dúvida razoável sobre o conteúdo emanado.**

Se um documento é produzido de forma diferente da exigida, mas alcançou os objetivos pretendidos ou a finalidade essencial, reputar-se-á válido (ex.: uma proposta foi manuscrita quando deveria ser digitalizada; uma proposta foi apresentada em modelo diverso do edital de licitação, mas obedeceu a todo conteúdo exigido).

Segundo o princípio da instrumentalidade considerar-se-á válido um documento que, embora produzido de forma diferente da exigida, ainda assim, atingi a finalidade pretendida.

Portanto, não restam dúvidas que a propositura, sob esse aspecto é legal.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, com fundamento nos argumentos de autoridade acima colacionados, entendemos que o Projeto de Lei CM nº 11/2022 é **CONSTITUCIONAL e LEGAL.**

Entretanto, o Vereador autor da proposta legislativa, deverá ser informado da necessidade de realizar a juntada nos autos, da certidão de óbito da pessoa homenageada, para a validade do projeto de lei.

A deliberação quanto à rejeição ou manutenção do veto total oposto ao projeto de lei é exclusiva dos nobres Parlamentares.

Quanto ao processo legislativo e ao *quórum* atinentes à matéria, prevê o § 4º do art. 46 da Lei Orgânica Municipal que **“o veto será apreciado em sessão única, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores”.**





CÂMARA MUNICIPAL 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, 15 de agosto de 2022.

Ivan Antonio Barbosa
Diretor de Apoio Legislativo
OAB/SP 163.443

