



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647



Ofício nº 37/2021-DL

Araraquara, 22 de abril de 2021

A Sua Excelência o Senhor  
Vereador e Presidente Aluisio Boi  
Câmara Municipal de Araraquara

Assunto: **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 102/2021 (análise da Diretoria Legislativa)**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Recebida a propositura em assunto, verifica-se que esta é oceanicamente inconstitucional, contrária às normas da Lei Orgânica do Município de Araraquara (LOMA) e fora apresentada com vício de iniciativa, razão pela qual, por oportuno, *ex vi* dos incisos I e III do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis, é plenamente suscetível de devolução ao seu respectivo autor, Vereador e Segundo Secretário Lucas Grecco.

Prefacialmente, destaca-se a louvável intenção legislativa do nobre parlamentar ao visar, conforme por ele justificado, “coibir esse ato além de ter o cuidado com nosso município no sentido de diminuir o risco de, por exemplo, quando da visita ao túmulo de uma pessoa amada no Cemitério Municipal não haja a surpresa de descobrir que houve um desrespeito ao espaço através do roubo dos materiais de cobre presentes. (...)”.

Entretanto, referido intento não se coaduna com o ordenamento jurídico brasileiro. Esse entendimento, de forma mais precisa, já foi externado por esta Diretoria Legislativa nos idos de 2019 e, recentemente, fora dirigido ao Vereador Lucas Grecco após analisar o mesmíssimo texto da proposição em testilha (ainda um anteprojeto).

Este nos foi enviado no dia 19 de abril de 2021 e, prestativamente, apreciado no mesmo dia da seguinte forma, *verbo ad verbum*:

“Saudações, assessoria e vereador!

O anteprojeto em anexo é inconstitucional, a nosso ver. Este entendimento, inclusive, já foi minutado por nós e aceito pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação desta Casa de Leis que, diante de semelhante projeto (Projeto de Lei Complementar nº 12/2019), emitiu o Parecer nº 444/2019 (anexo) posteriormente aprovado pelo Plenário.

O entendimento permanece o mesmo.

Ademais, observa-se que o art. 2º e o art. 3º do anteprojeto em comento são, outrossim, inconstitucionais. O primeiro por versar sobre direito comercial (art. 22, I, da CF, de competência privativa da União) e o segundo por dispor

e-mail: [legislativo@camara-arq.sp.gov.br](mailto:legislativo@camara-arq.sp.gov.br)  
[www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)





# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo (reestruturação administrativa, criação de novas atribuições a órgãos e servidores públicos, separação dos poderes, reserva administrativa etc.).

Isso posto, da forma como se encontra, entendemos ser formalmente inconstitucional o anteprojeto em apreço.”

Neste prumo, como se vê, o Projeto de Lei nº 102/2021 se assemelha – *mutatis mutandis* – ao Projeto de Lei Complementar nº 12/2019, o qual foi tachado à época, acertadamente, pela Comissão de Justiça, Legislação e Redação (CJLR), de inconstitucional (Parecer nº 444/2019).

O Plenário desta egrégia Casa de Leis, inclusive, aprovou este parecer, isto é, ratificou soberanamente a inconstitucionalidade nele relatada, no dia 5 de novembro de 2019, e o qual foi assinado – também – pelo próprio Vereador Lucas Grecco, até então membro da CJLR.

Os fundamentos? Por meio da técnica de fundamentação *per relationem*, oriunda do direito germânico e aceita pelos tribunais superiores brasileiros, o projeto de lei em apreço é hialinamente inconstitucional pelos mesmos motivos exarados no parecer adrede, *ipsis verbis*:

“*Ab initio*, cumpre destacar que a matéria trazida a lume, por meio da propositura apresentada pelo nobre edil Rafael de Angeli, merece minuciosa análise constitucional e legal, tendo em vista a necessidade de verificar se máculas provenientes de inconstitucionalidades e ilegalidades a corrói, tanto pela perspectiva formal quanto substancial.

Em sua justificativa, o autor argumenta que o intuito é atacar o comércio ilegal de materiais (sem comprovação de origem) provenientes de atos criminosos, de forma a coibir a compra e penalizar quem os adquire, finalisticamente diminuindo a venda ilícita de tais materiais e os furtos destes.

Assim, em apertada síntese, adianta-se que – não obstante seja louvável a intenção do parlamentar – esta não se coaduna com os ditames esculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CF), não possuindo condições de validamente prosperar pelas razões *a posteriori* fundamentadamente ventilados.

A princípio, passa-se a análise acerca da constitucionalidade formal, a qual ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

Nesse diapasão, tem-se a chamada inconstitucionalidade formal orgânica, a qual decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração

e-mail: [legislativo@camara-arq.sp.gov.br](mailto:legislativo@camara-arq.sp.gov.br)  
[www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)





# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

do ato. Faz-se necessário verificar, aqui, se a competência para elaboração da propositura é da União, do Estado ou do Município.

E aqui reside, *in casu*, ao analisar a processualística legislativa que se deve constitucionalmente adotar e confrontá-la com a produção legislativa da propositura, flagrantes inconstitucionalidades.

Sucedem-se que o *caput* do art. 1º desta tem o condão de proibir a “aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício, no âmbito do município de Araraquara, de materiais sem comprovação de origem”, bem como lista um rol *numerus clausus* destes por meio de incisos, proibição esta que já existe no cenário nacional, tamanho o interesse, que não se restringe ao interesse local, e mediante a existente normatização da União, a quem compete privativamente legislar sobre a matéria em análise.

Com efeito, esta é concernente – em primeiro plano – ao Direito Civil e Comercial, *ex vi* inciso I do art. 22 da CF, porquanto hialinamente situa-se no arcabouço das relações contratuais (compra e venda) e comerciais.

Sabe-se que a competência legislativa do município é complementar à da União e dos Estados, consoante dispõe o art. 30, I e II, da Carta Federal.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes afirma que “a Constituição Federal prevê a chamada competência complementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local”. (Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743)

A competência complementar do Município aplica-se, nos assuntos que são da competência legislativa da União ou dos Estados, àquilo que seja secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial tratada na norma superior, todavia, no caso em comento não se fala nem em suplementação nem em concorrência, pois matéria, *in totum*, privativa da União.

Neste prumo, em linhas gerais, mesmo que o objeto fruto de aquisição ou comercialização fosse lícito haveria afronta ao disposto no art. 22, I, da CF, uma vez que o Município não detém competência para, sobre o pretexto do interesse local, *v.g.*, proibir negócios jurídicos permitidos à nível nacional em razão de matéria já legislada pela União, *in casu*, o Código Civil Brasileiro (CC).

Entrementes, veja que a proibição se restringe a produtos sem comprovação de origem, tal como aqueles sem nota fiscal, o que já é proibido nacionalmente e, ainda mais contundente, encontra represália na seara criminal.

e-mail: [legislativo@camara-arq.sp.gov.br](mailto:legislativo@camara-arq.sp.gov.br)  
[www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)





# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

No âmbito cível, inclusive, a norma contida no artigo 104 do CC, a um só tempo, anuncia os elementos essenciais do negócio jurídico e os requisitos para que seja válido, tendo como requisito a existência de objeto, o qual somente é válido se lícito, possível, determinado ou determinável.

No ponto, em relação à licitude: o negócio jurídico que for contrário à ordem jurídica será considerado ilícito, vale dizer, ainda que tenha existência social (ex: venda de maconha ou, no caso, venda sem nota fiscal ou documento equivalente), não terá proteção jurídica, ou seja, será o negócio jurídico (aquisição, venda, comercialização) nulo de pleno direito.

Nada obstante, como dito, tal aquisição e comercialização, por sua dimensão, tem atenção especial do Direito Penal, o qual é o último ramo do Direito a ser utilizado pelo Estado para coibir e prevenir ações e omissões, de modo a tutelar somente os bens mais essenciais à coletividade, ramo que também, diga-se, é de competência legislativa privativa da União.

À vista disso, é crime contra a ordem tributária, consoante o inciso V do art. 1º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, *in verbis*:

“V - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação.”

Isso quer dizer que, por óbvio, atenta contra a ordem tributária e é infração penal a venda ou comercialização dos produtos dispostos no bojo da propositura sem “comprovação de origem”.

Ademais, se eventualmente o produto for proveniente de ato criminoso a “aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício” daquele pode se enquadrar na hipótese de crime de receptação, seja esta dolosa, culposa ou qualificada, nos termos do art. 180 e ss. do Código Penal (CP).

Por tais motivos, não resta outro apontamento senão o da inconstitucionalidade formal orgânica do projeto, que não acaba por aqui, pois – noutra esteira – compete também privativamente à União legislar sobre transportes, conforme inciso XI do art. 22 da CF.

Sobre isso, se assim fosse levado a cabo o que se pretende a propositura, interpretando-a literalmente, tal vedação ao transporte de produtos sem comprovação de origem se dirigiria, até mesmo, aos policiais que por ventura apreendessem-nos, por exemplo.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

**Palacete Vereador Carlos Alberto Manço**

**Diretoria Legislativa**

*Rua São Bento, nº 887 – Centro*

*CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP*

*Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647*

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (vício formal subjetivo), seja em fases posteriores (vício formal objetivo).

No caso em exame, a matéria não se encontra dentre aquelas cuja iniciativa seja reservada ao Chefe do poder Executivo, razão pela qual a iniciativa para legislar sobre a matéria é concorrente entre Legislativo e Executivo. Além do mais, no momento, não há que se falar em vício formal objetivo.

Encerrada a “formalidade”, passa-se – por fim – a análise da constitucionalidade material, a qual atine à compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal. Trata-se, assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Entende-se que não. Nesta vereda e por consequência do que fora anteriormente averbado, a propositura em análise também é substancialmente inconstitucional por afronta ao princípio da proporcionalidade, pois medida inadequada, desnecessária e desproporcional em sentido estrito, tripé de verificação deste princípio.

Para que seja considerada adequada, deve o projeto prever limitação de direito individual que efetivamente logre permitir o alcance do objetivo (público) almejado. Nas palavras de Gilmar Mendes: “O pressuposto da adequação (Geeignetheit) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos”. (MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. 2ª ed. São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 43.).

Todavia, no caso em tela, como se viu, não se mostra adequada a medida pois não tem o condão de atingir o objetivo pretendido, o qual já se encontra perseguido pela União, seja na esfera cível seja na criminal, mostrando-se, assim, desnecessária a propositura pelos mesmos motivos, não sobrando espaço para eventual legislação municipal ao passo que o que se pretende legislar já se encontra legislado a nível nacional, redundância normativa antijurídica que merece ser repelida.

Ante o exaustivamente discorrido, o Projeto de Lei Complementar nº 012/2019 é, por todos os lados, inconstitucional, não devendo prosperar pelas razões aqui ventiladas, por isto.”

Ressalta-se que com a função de auxiliar, juridicamente, a CJLR, esta Diretoria Legislativa minutou o parecer supra e, por óbvio, assim entendeu e assim entende ser a matéria trazida à lume pelo Projeto de Lei nº 102/2021, por tais razões, inconstitucional.

e-mail: [legislativo@camara-arq.sp.gov.br](mailto:legislativo@camara-arq.sp.gov.br)  
[www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)





# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Estado de São Paulo

Palacete Vereador Carlos Alberto Manço

Diretoria Legislativa

Rua São Bento, nº 887 – Centro

CEP 14801-300 – ARARAQUARA /SP

Telefone PABX (16) 3301-0600 - FAX (16) 3301-0647

Nada obstante, este projeto consegue ser ainda mais inconstitucional. De forma sucinta, entendendo já estar suficientemente demonstrada a manifesta inconstitucionalidade, repisa-se: observa-se que o art. 2º e o art. 3º do anteprojeto em comento são, outrossim, inconstitucionais. O primeiro por versar sobre direito comercial (art. 22, I, da CF, de competência privativa da União) e o segundo por dispor sobre matéria de competência exclusiva do Chefe do Executivo (reestruturação administrativa, criação de novas atribuições a órgãos e servidores públicos, separação dos poderes, reserva administrativa etc.).

Nesse diapasão, ao fim e ao cabo, cumpre salientar que o Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) – malgrado repudiado por esta Diretoria Legislativa por ser constantemente contratado por esta Câmara para fazer o que este setor institucionalmente deve fazer e faz – emitiu parecer sobre o Projeto de Lei Complementar nº 12/2019 e, igualmente, entendeu-o inconstitucional.

Trata-se do Parecer nº 2767/2019 (anexo), o qual consta a partir da fl. 7 nos autos do Processo Legislativo nº 338/2019, por meio do qual fora instruído o projeto retro.

*Ex positis*, esta Diretoria Legislativa entende – “rogata máxima venia” – que o Projeto de Lei nº 102/2021 é visceral e indisfarçadamente inconstitucional, tanto sob o ângulo da forma quanto sob a perspectiva substancial, em virtude das razões aqui ventiladas, por isto.

Ante todo o exposto, em síntese, rememora-se, o Projeto de Lei nº 102/2021 padece de eminentes (i) vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, pois contrário à Carta Cidadã e à Lei Maior Municipal, bem como (ii) resta imiscuída de vício de iniciativa, motivo pelo qual – a critério do Excelentíssimo Presidente desta Egrégia Casa Legislativa – a propositura pode ser validamente devolvida ao seu autor, o qual – assim – poderá, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo.

Por último, solicito a Vossa Excelência a juntada do presente ofício no processo correspondente.

Respeitosamente,

VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA  
Diretor de unidade – Diretoria Legislativa

Redigido por:

CAIO FELLIPE BARBOSA ROCHA  
Assistente Técnico Legislativo

e-mail: [legislativo@camara-arq.sp.gov.br](mailto:legislativo@camara-arq.sp.gov.br)  
[www.camara-arq.sp.gov.br](http://www.camara-arq.sp.gov.br)





**CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA**  
Estado de São Paulo

**EXERCÍCIO DE 2019**

Interessado: **RAFAEL DE ANGELI**

Doc. Processado: PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº **012/2019**

Data do Protocolo: 30/07/2019	Regime de tramitação: <b>ORDINÁRIO</b>	Data final para apreciação: 16/01/2020
----------------------------------	---	---

**Assunto:**

Proíbe a aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício de materiais sem comprovação de origem no âmbito do Município de Araraquara, e dá outras providências.



FLS.	02
PROC.	338/19
C.M.	lil

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 012 /2019

Proíbe a aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício de materiais sem comprovação de origem no âmbito do Município de Araraquara, e dá outras providências.

Art. 1º Fica proibida a aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício, no âmbito do município de Araraquara, de materiais sem comprovação de origem, a saber:

- I - Portas de túmulos feitos de cobre, bronze ou quaisquer outros materiais, oriundos de cemitérios;
- II - Placas de sinalização de trânsito;
- III - Tampas de ferro de poço de visita e hidrômetros, energia elétrica, telefonia e outras, com ou sem o logotipo das concessionárias prestadoras de serviços públicos e privados;
- IV - Cabos e fios de cobre ou de alumínio de telefonia, energia elétrica, TV a cabo, internet e hastes oriundas de qualquer empresa, concessionária, prestadora de serviços públicos e privados.

§ 1º A proibição deste artigo incide exclusivamente sobre o material sem origem comprovada, não alcançando aquele objeto de comercialização regular, na legislação própria.

§ 2º Em se tratando de material oriundo de doação ou inutilização, o responsável deverá manter documento de declaração feita pelo doador do material, contendo seus dados, de modo que permitam sua identificação, bem como local de retirada do mesmo.





Art. 2º O descumprimento das normas estabelecidas nesta lei complementar acarretará, ao infrator, sem prejuízo das demais sanções, Multa no valor de 10 (dez) Unidades Fiscais do Município – UFM, acrescida de 100% (cem por cento) em cada reincidência;

Art. 3º Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

Sala de Sessões Plínio de Carvalho, 30 de julho de 2019.

**RAFAEL DE ANGELI**

Vereador

## PARECER

Nº 2767/2019<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei complementar que proíbe a aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício de materiais sem comprovação de origem no âmbito do Município. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

### CONSULTA:

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que proíbe a aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício de materiais sem comprovação de origem no âmbito do Município.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

### RESPOSTA:

Inicialmente, antes de adentrarmos ao cerne da questão propriamente dito, tendo em vista que trata-se de um projeto de lei complementar, vale a menção no sentido de que, como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional. Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR VALDEMÁR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

As leis complementares são instrumento de utilização excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária. A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição Federal permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo. Acerca da utilização da espécie normativa lei complementar no âmbito dos municípios recomendamos a leitura do Parecer/IBAM nº 2.375/20145.

Deste modo, a matéria encartada no projeto de lei em tela não encontra-se inserida na reserva de lei complementar prevista pelo legislador constituinte e, muito embora trate-se de lei formalmente complementar, materialmente é lei ordinária, podendo, inclusive, ser alterada por outra lei ordinária. Não obstante a existência de um vício formal pertinente à espécie legislativa, não possui ele o condão de invalidar a propositura objeto de análise nem a lei que se pretende alterar.

Ultrapassada a análise do aspecto formal da propositura, temos que, como sabido, o legislador constituinte deixou aos Municípios, em decorrência de sua autonomia político-administrativa, a prerrogativa de fixar as condicionantes de atividades, bens e serviços que sejam nocivos ou inconvenientes ao bem-estar da população local, dado que lhe incumbe o exercício do poder de polícia administrativa sobre a segurança das construções, a preservação da saúde pública, do meio-ambiente e do sossego público e a ordenação do espaço urbano.

Nessa esteira, o Município possui inteira competência para instituir regras que digam respeito à higiene e ao sossego público; ao trânsito e tráfego; à ocupação das vias públicas; à fiscalização de anúncios e cartazes; à adoção de medidas referentes aos animais e ao combate às plantas e insetos nocivos; ao horário de funcionamento do comércio e da

indústria, etc. A essas normas é o que se convencionou chamar de posturas municipais, que disciplinam o exercício do poder de polícia administrativa do Poder Público sobre os estabelecimentos locais, bem como sobre seus munícipes.

O Município, desse modo, pode exercer poder de polícia em diversos setores. Segundo Hely Lopes Meirelles, a Administração pode atuar, principalmente, através da polícia sanitária, polícia das construções, polícia das águas, polícia da atmosfera, polícia das plantas e animais nocivos, polícia de pesos e medidas e polícia das atividades urbanas.

Pois bem. A propositura em tela pretende impor, no âmbito da municipalidade, multa à aquisição, esticagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício de materiais sem comprovação de origem.

Neste diapasão, quer nos parecer que pretende, em suma, a municipalidade utilizar o seu poder de polícia administrativo para coibir indiretamente a prática de ilícitos penais, mais precisamente, na hipótese, o delito de receptação qualificada prevista no § 6º do art. 180 do Código Penal:

"Art. 180 - Adquirir, receber, transportar, conduzir ou ocultar, em proveito próprio ou alheio, coisa que sabe ser produto de crime, ou influir para que terceiro, de boa-fé, a adquira, receba ou oculte:

Pena - reclusão, de um a quatro anos, e multa.

Receptação qualificada

(...)

§ 6º: Tratando-se de bens do patrimônio da União, de Estado, do Distrito Federal, de Município ou de autarquia, fundação pública, empresa pública, sociedade de economia mista ou

empresa concessionária de serviços públicos, aplica-se em dobro a pena prevista no caput deste artigo."

Ante a independência das esferas administrativa, cível e penal, a jurisprudência pátria tem se manifestado pela validade da punição administrativa para fatos que configuram também fatos tipos de crimes, mesmo que não possuam ligação direta com a questão do zoneamento e localização. Nesse sentido, encontra-se manifestação jurisprudencial admitindo a cassação de alvará de comerciante ambulante em função da prática de sonegação fiscal, ou comercialização de produtos em situação fiscal irregular. Vejamos:

"Vendedor ambulante. Alvará de localização. Se o vendedor ambulante, precariamente autorizado pelo município, aproveita-se desta atividade para adquirir mercadorias estrangeiras e, na atividade de vendedor ambulante, comercializá-las, em situação fiscal irregular, a hipótese exige cassação da autorização com base no código de posturas municipal. Apelação improvida." (TJRS. Apelação Cível nº 591100060. 1ªCC. Relator: Tupinambá Miguel Castro do Nascimento. Julgado em 04/02/1992).

"MANDADO DE SEGURANÇA Impetrante que exerce sua atividade na "Feira da Madrugada" Pretensão à anulação do cancelamento da permissão de uso, bem como a reabertura dos boxes, sob alegação de que as mercadorias comercializadas não são falsificadas ou piratas Descabimento Ausência de direito líquido e certo - Impetrante que não comprovou a origem lícita da mercadoria apreendida Ato administrativo decorrente do Poder de Polícia Competência da Guarda Civil Metropolitana para fiscalizar tal ato, perfeitamente válido Sentença reformada Recursos providos. PRELIMINARES Ilegitimidade passiva e litigância de má-fé Rejeitadas." (TJSP. Apelação 0006334-71.2012.8.26.0053. 12ª Câmara de Direito Público. Relator : Wanderley José Federighi. Julgamento: 18/09/2013).

Não obstante a possibilidade, em tese, do exercício do poder de

polícia no caso em tela, *mister* que a legislação local preveja a possibilidade de instauração de procedimento administrativo para observância dos postulados do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal.

Por derradeiro, mais especificamente com relação ao transporte deste material, não se pode olvidar que o tema integra a competência legislativa privativa da União, na forma do art. 22, XI, da Constituição Federal:

"Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

(...)

XI - trânsito e transporte;"

Por tudo que precede, é de se concluir que o projeto de lei tal como redigido não reúne condições para validamente prosperar. Entretanto, a penalidade administrativa de multa (aliás, como seria também a de cassação do alvará de funcionamento) em razão do crime de receptação ou outro delito é medida viável, desde que seja estabelecido processo administrativo em que seja assegurada a ampla defesa, o contraditório, e que haja limitações ao exercício do poder de polícia que impeçam prejuízos a terceiros não implicados nos ilícitos penais.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 30 de setembro de 2019.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Folha 012  
Proc. 338/2019  
Resp. [assinatura]

PARECER Nº

444

/2019

Projeto de Lei Complementar nº 12/2019

Processo nº 338/2019

Iniciativa: Vereador Rafael de Angeli

Assunto: Proíbe a aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício de materiais sem comprovação de origem no âmbito do Município de Araraquara, e dá outras providências.

*Ab initio*, cumpre destacar que a matéria trazida a lume, por meio da propositura apresentada pelo nobre edil Rafael de Angeli, merece minuciosa análise constitucional e legal, tendo em vista a necessidade de verificar se máculas provenientes de inconstitucionalidades e ilegalidades a corrói, tanto pela perspectiva formal quanto substancial.

Em sua justificativa, o autor argumenta que o intuito é atacar o comércio ilegal de materiais (sem comprovação de origem) provenientes de atos criminosos, de forma a coibir a compra e penalizar quem os adquire, finalisticamente diminuindo a venda ilícita de tais materiais e os furtos destes.

Assim, em apertada síntese, adianta-se que – não obstante seja louvável a intenção do parlamentar – esta não se coaduna com os ditames esculpidos na Constituição da República Federativa do Brasil de 1998 (CF), não possuindo condições de validamente prosperar pelas razões *a posteriori* fundamentadamente ventilados.

A princípio, passa-se a análise acerca da constitucionalidade formal, a qual ocorre quando há algum tipo de vício no processo de formação das normas, seja no processo legislativo de sua elaboração, seja em razão de sua elaboração por autoridade incompetente.

Nesse diapasão, tem-se a chamada inconstitucionalidade formal orgânica, a qual decorre da inobservância da competência legislativa para a elaboração do ato. Faz-se necessário verificar, aqui, se a competência para elaboração da propositura é da União, do Estado ou do Município.

E aqui reside, *in casu*, ao analisar a processualística legislativa que se deve constitucionalmente adotar e confrontá-la com a produção legislativa da propositura, flagrantes inconstitucionalidades.

Sucedese que o *caput* do art. 1º desta tem o condão de proibir a “aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício, no âmbito do município de Araraquara, de materiais sem comprovação de



## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

origem”, bem como lista um rol *numerus clausus* destes por meio de incisos, proibição esta que já existe no cenário nacional, tamanho o interesse, que não se restringe ao interesse local, e mediante a existente normatização da União, a quem compete privativamente legislar sobre a matéria em análise.

Com efeito, esta é concernente – em primeiro plano – ao Direito Civil e Comercial, *ex vi* inciso I do art. 22 da CF, porquanto hialinamente situa-se no arcabouço das relações contratuais (compra e venda) e comerciais.

Sabe-se que a competência legislativa do município é suplementar à da União e dos Estados, consoante dispõe o art. 30, I e II, da Carta Federal.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes afirma que “a Constituição Federal prevê a chamada competência suplementar dos municípios consistente na autorização de regulamentar as normas legislativas federais ou estaduais, para ajustar sua execução a peculiaridades locais, sempre em concordância com aquelas e desde que presente o requisito primordial de fixação de competência desse ente federativo: interesse local”. (Constituição do Brasil Interpretada, São Paulo, Atlas, 2002, p. 743)

A competência suplementar do Município aplica-se, nos assuntos que são da competência legislativa da União ou dos Estados, àquilo que seja secundário ou subsidiário relativamente à temática essencial tratada na norma superior, todavia, no caso em comento não se fala nem em suplementação nem em concorrência, pois matéria, *in totum*, privativa da União.

Neste prumo, em linhas gerais, mesmo que o objeto fruto de aquisição ou comercialização fosse lícito haveria afronta ao disposto no art. 22, I, da CF, uma vez que o Município não detém competência para, sobre o pretexto do interesse local, *v.g.*, proibir negócios jurídicos permitidos à nível nacional em razão de matéria já legislada pela União, *in casu*, o Código Civil Brasileiro (CC).

Entrementes, veja que a proibição se restringe a produtos sem comprovação de origem, tal como aqueles sem nota fiscal, o que já é proibido nacionalmente e, ainda mais contundente, encontra represália na seara criminal.

No âmbito cível, inclusive, a norma contida no artigo 104 do CC, a um só tempo, anuncia os elementos essenciais do negócio jurídico e os requisitos para que seja válido, tendo como requisito a existência de objeto, o qual somente é valido se lícito, possível, determinado ou determinável.

No ponto, em relação à licitude: o negócio jurídico que for contrário à ordem jurídica será considerado ilícito, vale dizer, ainda que tenha existência social (ex: venda de maconha ou, no caso, venda sem nota fiscal ou documento equivalente), não terá proteção jurídica, ou seja, será o negócio jurídico (aquisição, venda, comercialização) nulo de pleno direito.





## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Nada obstante, como dito, tal aquisição e comercialização, por sua dimensão, tem atenção especial do Direito Penal, o qual é o último ramo do Direito a ser utilizado pelo Estado para coibir e prevenir ações e omissões, de modo a tutelar somente os bens mais essenciais à coletividade, ramo que também, diga-se, é de competência legislativa privativa da União.

À vista disso, é crime contra a ordem tributária, consoante o inciso V do art. 1º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, *in verbis*:

“V - negar ou deixar de fornecer, quando obrigatório, nota fiscal ou documento equivalente, relativa a venda de mercadoria ou prestação de serviço, efetivamente realizada, ou fornecê-la em desacordo com a legislação.”

Isso quer dizer que, por óbvio, atenta contra a ordem tributária e é infração penal a venda ou comercialização dos produtos dispostos no bojo da propositura sem “comprovação de origem”.

Ademais, se eventualmente o produto for proveniente de ato criminoso a “aquisição, estocagem, comercialização, transporte, reciclagem, processamento e o benefício” daquele pode se enquadrar na hipótese de crime de receptação, seja esta dolosa, culposa ou qualificada, nos termos do art. 180 e ss. do Código Penal (CP).

Por tais motivos, não resta outro apontamento senão o da inconstitucionalidade formal orgânica do projeto, que não acaba por aqui, pois – noutra esteira – compete também privativamente à União legislar sobre transportes, conforme inciso XI do art. 22 da CF.

Sobre isso, se assim fosse levado a cabo o que se pretende a propositura, interpretando-a literalmente, tal vedação ao transporte de produtos sem comprovação de origem se dirigiria, até mesmo, aos policiais que por ventura apreendessem-nos, por exemplo.

Superada a questão da competência legislativa, passa-se à análise da inconstitucionalidade formal propriamente dita, que decorre da inobservância do devido processo legislativo. Neste ponto, deve-se verificar se existe vício no procedimento de elaboração da norma, seja na fase de iniciativa (vício formal subjetivo), seja em fases posteriores (vício formal objetivo).

No caso em exame, a matéria não se encontra dentre aquelas cuja iniciativa seja reservada ao Chefe do poder Executivo, razão pela qual a iniciativa para legislar sobre a matéria é concorrente entre Legislativo e Executivo. Além do mais, no momento, não há que se falar em vício formal objetivo.

Encerrada a “formalidade”, passa-se – por fim – a análise da constitucionalidade material, a qual atine à compatibilidade entre o conteúdo do ato normativo e as regras e princípios previstos na Constituição Federal. Trata-se,



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Folha 015  
Proc. 338/2019  
Resp. [assinatura]

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

assim, de averiguar se o conteúdo do ato normativo está em consonância com as regras e princípios constitucionais.

Entende-se que não. Nesta vereda e por consequência do que fora anteriormente averbado, a propositura em análise também é substancialmente inconstitucional por afronta ao princípio da proporcionalidade, pois medida inadequada, desnecessária e desproporcional em sentido estrito, tripé de verificação deste princípio.

Para que seja considerada adequada, deve o projeto prever limitação de direito individual que efetivamente logre permitir o alcance do objetivo (público) almejado. Nas palavras de Gilmar Mendes: "O pressuposto da adequação (Geeignetheit) exige que as medidas interventivas adotadas mostrem-se aptas a atingir os objetivos pretendidos". (MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. 2ª ed. São Paulo: Celso Bastos, 1999, p. 43.).

Todavia, no caso em tela, como se viu, não se mostra adequada a medida pois não tem o condão de atingir o objetivo pretendido, o qual já se encontra perseguido pela União, seja na esfera cível seja na criminal, mostrando-se, assim, desnecessária a propositura pelos mesmos motivos, não sobrando espaço para eventual legislação municipal ao passo que o que se pretende legislar já se encontra legislado a nível nacional, redundância normativa antijurídica que merece ser repelida.

Ante o exaustivamente discorrido, o Projeto de Lei Complementar nº 012/2019 é, por todos os lados, inconstitucional, não devendo prosperar pelas razões aqui ventiladas, por isto.

Quanto ao mérito, o plenário – soberano – decidirá.

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 04 OUT. 2019

  
Paulo Landim  
Presidente da CJLR

  
José Carlos Porsani

  
Lucas Grecco

Aprovado

Araraquara,

05 NOV. 2019