



# 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 44/2021-DL

Araraquara, 2 de junho de 2021

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

Assunto: **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 122/2021 (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.

Mencionada propositura é idêntica ao Projeto de Lei nº 102/2021, sobre o qual nos manifestamos por meio do Ofício nº 37/2021-DL e, após, cronologicamente: (i) foi devolvido ao autor por Vossa Excelência, por meio do Ofício nº 38/2021-DL; (ii) o autor recorreu da decisão presidencial por meio do Ofício Gabinete nº 44/2021; (iii) a decisão foi mantida por Vossa Excelência e o recurso encaminhado à Comissão de Justiça, Legislação e Redação; (iv) esta emitiu o Parecer nº 144/2021 pugnando-se pela inconstitucionalidade do projeto e improcedência do recurso; e (v) após ciência ao Plenário, o projeto foi devidamente arquivado.

Não obstante, o vereador em comento apresentou o projeto em testilha, o qual – desta e mais uma vez – foi submetido à análise do Ibam (Instituto Brasileiro de Administração Municipal). O instituto – 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 (anexo) sobre o Projeto de Lei nº 122/2021 e, igualmente, entendeu-o inconstitucional.

À vista disso, conquanto a remissão a todos os documentos adrede, acostados no Processo Legislativo nº 133/2021, já seja suficiente para subsidiar vossa decisão, de rigor reproduzir – por meio da técnica de fundamentação *aliunde* – os mesmos fundamentos ancorados no Ofício 37/2021-DL, *verbo ad verbum*:

“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 munícipe 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. (...)”.

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

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 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



# 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

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 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



# 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

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 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."



# 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

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, 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



# 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

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.

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 122/2021 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 122/2021 padece de eminentes (i) vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, pois contrário à Carta

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

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