



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 98/2021-DL

Araraquara, 18 de novembro de 2021

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

Assunto: **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 302/2021 (análise da Diretoria Legislativa)**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Recebida a propositura em assunto, verifica-se que esta é insofismavelmente inconstitucional e contrária às normas da Lei Orgânica do Município de Araraquara (LOMA), razão pela qual, por oportuno, *ex vi* do inciso I do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis, é plenamente suscetível de devolução a sua respectiva autora, Vereadora, e Vice-Presidenta desta Casa de Leis – Thainara Faria

“Ab initio”, destaca-se a louvável intenção legislativa da nobre parlamentar ao visar, conforme por ela justificado, “efetivar medidas que combatam práticas discriminatórias de cunho racial.”

Entrementes, referido intento não se coaduna com o ordenamento jurídico brasileiro. O intento já superou o âmbito das meras proposições e se tornou lei de abrangência estadual.

Resta à parlamentar, “data venia”, exercer a função fiscalizatória que lhe é constitucionalmente atribuída, pois – repisa-se – já existe lei estadual abarcando a pretensão daquela. Trata-se desta lei:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2010/alteracao-lei-1418719.07.2010.html>

Da Lei Estadual nº 14.187, de 19 de julho de 2010, que “dispõe sobre penalidades administrativas a serem aplicadas pela prática de atos de discriminação racial”, justamente a qual não apenas é citada pelo projeto objurgado como é a pedra angular deste, uma vez que se busca dar-lhe publicidade.

Todavia, referida lei não somente confere obrigação aos mesmos estabelecimentos listados no artigo 1º da propositura em testilha como, outrossim, além de incidir sobre todo o território bandeirante, detalha como serão os avisos (cartaz, placa ou plaqueta) a serem afixados, a realçar o mandamento de que deverão estar em local de ampla visibilidade e conter os dizeres nela assentados, e estabelece sanção quanto a seu descumprimento (inovações trazidas pela Lei Estadual nº 16.762, de 11 de junho de 2018, que alterou aquela).



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

Veja, *verbo ad verbum*, os citados dispositivos da lei estadual:

“Artigo 2º-A - É obrigatória a afixação de avisos nos ambientes de uso coletivo, públicos ou privados, em pontos de ampla visibilidade, a fim de se assegurar o conhecimento da presente lei para garantir o disposto no artigo 1º. (NR)

§ 1º - Os avisos de que trata o ‘caput’ deste artigo devem ser exibidos na forma de cartaz, placa ou plaqueta com os seguintes dizeres: ‘Lei Estadual nº 14.187/2010 pune administrativamente os atos de discriminação racial no Estado de São Paulo. DENUNCIE’. (NR)

§ 2º - Para os fins desta lei, a expressão ‘ambientes de uso coletivo’ compreende, dentre outros, os ambientes de trabalho, estudo, cultura, culto religioso, lazer, esporte ou entretenimento, áreas comuns de condomínios, casas de espetáculos, teatros, cinemas, bares, lanchonetes, boates, restaurantes, praças de alimentação, hotéis, pousadas, estádios de futebol, centros comerciais, bancos e similares, supermercados, açougues, padarias, farmácias, drogarias, repartições públicas, instituições de saúde, escolas, museus, bibliotecas, espaços de exposições, veículos públicos ou privados de transporte coletivo, inclusive veículos sobre trilhos, embarcações e aeronaves, quando em território paulista, viaturas oficiais de qualquer espécie e táxis. (NR)

§ 3º - O descumprimento deste artigo acarretará, ao proprietário ou responsável pelo estabelecimento ou meio de transporte coletivo, multa de 100 (cem) Unidades Fiscais do Estado de São Paulo (UFESP). (NR) (Artigo 2º-A acrescentado pela Lei nº 16.762, de 11/06/2018).”

À vista disso, não se mostra proporcional (aqui se refere ao princípio, o qual é parâmetro de controle de constitucionalidade) obrigar os mesmos estabelecimentos a, além de serem obrigados a colocar um aviso nos termos adrede, afixar outro cartaz, por imposição municipal, nos termos do art. 3º da propositura.

Não há, ademais, razão jurídica para a edição de norma complementar à estadual, sob o argumento de estar presente o interesse local, porque não há suplementação alguma, uma vez que o objetivo legislativo já fora perseguido pelo Estado de São Paulo, com aplicação geral em todo o território deste. *In casu*, não há interesse local! Não subsiste o poder de polícia local que daria guarida ao Município para, em prol do interesse público, impor restrições à iniciativa privada.

Nesse sentido, não há autorização jurídica quanto à aplicação do artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal, os quais atuariam como suporte jurídico no caso em apreço, pois não há qualquer interesse local específico, e também não se cuida de suplementar a legislação estadual sobre referida matéria, a qual – reafirma-se – já está abarcada a nível estadual.

Vale dizer, se não existisse o artigo 2º-A na mencionada lei estadual, o Município de Araraquara e a edil poderiam validamente, como pretende, legislar. Mas não é o caso.



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

Não é outra a lição de Gilmar Ferreira Mendes, segundo o qual a atuação municipal, baseada no art. 30, II, da Constituição Federal, “há de respeitar as normas federais e estaduais existentes”, porque a competência suplementar se exerce para regulamentação, “a fim de atender, com melhor precisão, aos interesses surgidos das particularidades locais” (“Curso de Direito Constitucional”, Editora Saraiva, 12ª edição, pag. 880).

No mesmo sentido é o ensinamento de Alexandre de Moraes, para quem a competência suplementar dos municípios consiste “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” (“Direito Constitucional”, 27ª edição, Editora Atlas, pag. 331)

Nesse diapasão, aprofundando-se um pouco mais, a Constituição Federal conferiu aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I) e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II).

Assim, segundo Antonio Sérgio P. Mercier, interesse local:

“... diz respeito ao espaço físico do Município, ou seja, sua área territorial. Interesse tem a ver com tudo aquilo que possa trazer benefício à coletividade; em linguagem comum, é sinônimo de utilidade, proveito. Pode ser também um estado de consciência. No caso do inciso em tela, **trata-se do interesse público, particularmente o local, ou seja, no âmbito territorial do Município, e que por isso deve estar sob sua proteção ou vigilância**, requerendo, dessa forma, que se imponham normas próprias.” (“Constituição Federal Interpretada Artigo por Artigo, Parágrafo por Parágrafo” Ed. Manole 3ª ed. p. 225). *Grifei*

Ensina Hely Lopes Meirelles:

“O que **define e caracteriza o 'interesse local'**, inscrito como dogma constitucional, é a **predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.**” *Grifei* “Direito Municipal Brasileiro” 17ª ed. Ed. Malheiros p.111/112).

Noutro trilha, como dito, o projeto tem o condão de violar o princípio da proporcionalidade (ou razoabilidade). Sobre este, verifica-se que o projeto é injurídico porque, em cadeia, afronta o devido processo legislativo, o princípio da proporcionalidade (visa a inibir e a neutralizar o abuso do Poder Público no exercício das funções que lhe são inerentes, notadamente no desempenho das atividades de caráter legislativo) e, especialmente, o subprincípio da necessidade. Um decorrente do outro.



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

A exigência do padrão de razoabilidade visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas, porque “a teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometem e afetam os fins que regem a prática da função de legislar” (ADI nº 2667 MC/DF, Rel. Min. Celso de Melo, j. 19/06/2002).

Segundo Hely Lopes Meirelles, o princípio da razoabilidade:

“pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração Pública, com lesão aos direitos fundamentais”. (in, Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed; São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p.

No ponto, à luz das vertentes do princípio da proporcionalidade, o projeto é inadequado (não se mostra capaz de atingir sua finalidade, uma vez que seu objetivo já fora perseguido), é desnecessário (ora, não é imprescindível porque já existente a obrigação, isto é, alternativa menos gravosa) e é desarrazoado ou desproporcional em sentido estrito (produz mais prejuízos, à vista das vertentes anteriores, do que benefícios, porquanto provocaria a combatida “inflação legislativa”, a qual concerne a normas inócuas, que nada produzem e acrescentam, que possuem existência juridicamente desnecessária e malferem o princípio da segurança jurídica).

Quando isso ocorre, há abuso do direito de legislar. Há inconstitucionalidade material!

Isso porque não se pode desconhecer que as normas legais devem observar, quanto ao seu conteúdo, critérios de razoabilidade, em estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois, como se sabe, todas as normas emanadas do Poder Público, inclusive os seus atos legislativos, devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do “substantive due process of law” (CF, art. 5º, LIV), eis que, no tema em questão, o postulado da proporcionalidade qualifica-se como parâmetro de aferição da própria constitucionalidade material dos atos estatais (RTJ 160/140-145 – ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.), consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).

Isso posto, existindo lei estadual, não se mostra proporcional restringir o princípio da livre iniciativa, em prol do interesse público, obrigando estabelecimentos a também afixarem um novo cartaz visando a mesma finalidade: dar publicidade à lei estadual



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

em voga. Tal nova obrigação se traduziria em nítido abuso do poder de polícia local e da função de legislar.

Nesse toar, cumpre elucidar a precisa lição irradiada pelo Ministro do STF à época, Celso de Mello, relator da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2667/DF, *in verbis*:

“(…) Isso significa, dentro da perspectiva da extensão da teoria do desvio de poder ao plano das atividades legislativas do Estado, que este não dispõe de competência para legislar ilimitadamente, de forma imoderada e irresponsável, gerando, com o seu comportamento institucional, situações normativas de absoluta distorção e, até mesmo, de subversão dos fins que regem o desempenho da função estatal.

Daí a advertência de CAIO TÁCITO (RDP 100/11-12), que, ao relembrar a lição pioneira de SANTI ROMANO, destaca que a figura do desvio de poder legislativo impõe o reconhecimento de que, mesmo nas hipóteses de seu discricionário exercício, a atividade legislativa deve desenvolver-se em estrita relação de harmonia com o interesse público.

A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal, bem por isso, como já referido, tem censurado a validade jurídica de atos estatais que, desconsiderando as limitações que incidem sobre o poder normativo do Estado, veiculam prescrições que ofendem os padrões de razoabilidade e que se revelam destituídas de causa legítima, exteriorizando abusos inaceitáveis e institucionalizando agravos inúteis e nocivos aos direitos das pessoas (ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO – ADI 1.158/AM, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.). (…)”

Desta forma, é materialmente inconstitucional a proposição e, igualmente, ilegal, nos termos do art. 78 do Código Tributário Nacional, o qual preleciona:

“Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. **Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com**



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

observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.” Grifei

Ex positis, esta Diretoria Legislativa entende – “rogata máxima venia” – que o Projeto de Lei nº 302/2021 é visceral e indisfarçadamente inconstitucional sob a perspectiva substancial, em virtude das razões aqui ventiladas, por isto.

Atinge frontalmente, a um só turno, os princípios constitucionais do pacto federativo, da proporcionalidade e da livre iniciativa.

Ao remate, em síntese, rememora-se, o Projeto de Lei nº 302/2021 padece de eminentes vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade, pois contrário à Carta Cidadã e à Lei Maior Municipal, 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.

Solicita-se 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