



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## DIRETORIA LEGISLATIVA

Ofício nº 16/2024-DL

Araraquara, 21 de fevereiro de 2024

A Sua Excelência o Senhor  
Vereador e Presidente Paulo Landim  
Câmara Municipal de Araraquara

Assunto: **inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 51/2024<sup>1</sup> (análise da Diretoria Legislativa)**

Excelentíssimo Senhor Presidente,

Recebida a propositura em assunto, de autoria do vereador Alcindo Sabino, verifica-se que é manifestamente inconstitucional, uma vez que traz consigo inconstitucionalidade material, visto que a matéria em comento já foi legislada à nível estadual, razão pela qual, conforme previsto no inciso I do art. 189 do Regimento Interno desta Casa de Leis<sup>2</sup>, é suscetível de devolução a sua respectiva autora.

Inicialmente, cumpre observar que a pretensão legislativa em tela visa, em linhas gerais, assegurar a proteção da pessoa idosa nos procedimentos de contratação de empréstimo consignado, de cartão de crédito consignado e de serviço cujo desconto incida sobre a folha de pagamento, de forma a impedir condutas abusivas por parte das empresas e instituições financeiras.

A Constituição Federal no seu art. 230 e o Estatuto do Idoso - Lei Federal nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 – trazem normas que objetivam a proteção do idoso, visto que este é entendido como hipossuficiente.

A repartição de competência delineada pela Constituição Federal trouxe o direito do idoso como uma matéria de competência concorrente. Desta forma, União, Estados e Distrito Federal podem legislar sobre a matéria.

Por sua vez, os municípios não foram abarcados no rol de competência concorrentes do artigo 24 da Constituição, porém isso não os impede de legislar sobre o tema. Caso haja interesse local ou a necessidade de suplementar a lei federal ou estadual, no que couber, pode sim os municípios exercerem sua competência legislativa, conforme o art. 30, I e II da Constituição Federal.

Porém, apesar dos municípios poderem legislar sobre direito do idoso quando cumpridos os requisitos constitucionais, já existe norma estadual prevendo a proteção

<sup>1</sup> <https://consulta.camara-arq.sp.gov.br/Documentos/Documento/284958>

<sup>2</sup> “Art. 189. O Presidente da Câmara devolverá ao autor, mediante despacho, a proposição: I - manifestamente inconstitucional ou contrária às normas da Lei Orgânica do Município; (...)”



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## DIRETORIA LEGISLATIVA

abrangida pelo referido projeto de lei em análise. Trata-se da Lei Estadual nº 17.832, de 1 de novembro de 2023<sup>3</sup>. Essa norma consolidou a legislação relativa à defesa do consumidor.

No seu capítulo III intitulado “da cobrança e proteção ao crédito”, seção VII “da oferta e celebração de contrato de empréstimo de qualquer natureza, com aposentados e pensionistas, por ligação telefônica”, traz nos artigos 85 e seguintes normas pormenorizadas que protegem os idosos nos casos de empréstimos a aposentados e pensionistas, por ligação telefônica.

Dessa forma, a legislação estadual já esgotou a matéria trazendo regras minuciosas e objetivas visando a proteção do idoso.

Nesse trilho, 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.

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<sup>4</sup>.”

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<sup>5</sup>.”

No ponto, à luz das vertentes do princípio da proporcionalidade, o projeto é (i) inadequado (não se mostra capaz de atingir sua finalidade, uma vez que seu objetivo já fora perseguido), é (ii) desnecessário (ora, não é imprescindível porque já existente a legislação em voga, isto é, alternativa menos gravosa) e é (iii) desproporcional em sentido estrito (produz mais prejuízos, à vista das vertentes

<sup>3</sup> <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2023/lei-17832-01.11.2023.html>

<sup>4</sup> (ADI nº 2667 MC/DF, Rel. Min. Celso de Melo, j. 19/06/2002).

<sup>5</sup> (in, Direito Administrativo Brasileiro, 41ª ed; São Paulo: Editora Malheiros, 2015, p.)



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## DIRETORIA LEGISLATIVA

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).

Por isso, o município não pode legislar sobre o tema, sob pena de ferir o princípio da proporcionalidade e de incidir na pernicioso inflação legislativa, que pode ser conceituada como “um fenômeno que ocorre quando há uma produção excessiva de leis, sem que haja uma devida avaliação de sua eficácia e pertinência. Esse excesso de produção legislativa pode gerar uma complexidade normativa que dificulta a aplicação e compreensão das leis pelos cidadãos e empresas”<sup>6</sup>.

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<sup>7</sup> consoante tem proclamado a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>.

Nesse toar, cumpre elucidar a precisa lição irradiada pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal (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

<sup>6</sup> <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-inflacao-legislativa-e-seus-impactos-na-sociedade-a-necessidade-de-uma-producao-legislativa-mais-racional-e-eficaz/1796938464#:~:text=A%20infla%C3%A7%C3%A3o%20legislativa%20C3%A9%20um,leis%20pelos%20cidad%C3%A3os%20e%20empresas.>

<sup>7</sup> (RTJ 160/140-145 – ADI 1.063/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.),

<sup>8</sup> (RTJ 176/578-580, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno).



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## DIRETORIA LEGISLATIVA

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.). (...)”

Deve-se, ao fim e ao cabo, “evitar um paralelismo legiferante que culmine com insegurança jurídica”<sup>9</sup>.

O Tribunal de Justiça Bandeirante não tem passado alheio ao chamado paralelismo legiferante, “verbo ad verbum”:

Ação direta de inconstitucionalidade em face do art. 1º da Lei n.º 3.463, de 07 de maio de 2019, do Município de Santa Rita de Passa Quatro que “dispõe sobre o consumo de bebidas alcoólicas nos recintos das lojas de conveniência e postos de combustíveis, inclusive nas vias públicas e calçadas próximas a estes estabelecimentos” - Competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal para legislar sobre consumo - Artigo 24, inciso V, da Constituição Federal - Possibilidade do Município editar norma em caráter supletivo, de acordo com o interesse local - **Ato normativo impugnado que reproduziu trechos de Lei Estadual, o que por si só configura um 'paralelismo legiferante' capaz de culminar em insegurança jurídica** - Norma objurgada, ademais, que estabeleceu proibição não prevista na legislação federal e instituiu nova multa em razão do descumprimento do comando normativo, impondo dupla penalização pelo mesmo fato - **Legislador local que ultrapassou os limites da competência meramente suplementar do Município** - Ofensa aos artigos 1º e 144 da Carta Paulista - Ação precedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2229403-30.2022.8.26.0000; Relator (a): Vianna Cotrim; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 03/05/2023; Data de Registro: 05/05/2023) **Grifei**

Além disso, o fato de já existir norma estadual dispondo sobre idêntico assunto faz com que a lei municipal em análise perca seu objeto.

Ante todo o exposto, esta Diretoria Legislativa entende que o Projeto de Lei nº 51/2024 é manifestamente inconstitucional em virtude dos vícios aqui apontados, razão pela qual sugerimos que o Excelentíssimo Presidente desta Egrégia Casa Legislativa devolva a propositura a sua autora, a qual poderá, no prazo de 10 (dez) dias, recorrer da decisão presidencial, à luz do art. 212 e seguintes do Regimento Interno deste Legislativo.

<sup>9</sup> (STF, Pleno, ADI 2.487-SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, unânime, j. 30.08.07).



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

DIRETORIA LEGISLATIVA

Solicita-se a Vossa Excelência a juntada do presente ofício no processo correspondente.

Respeitosamente,

ALEX DUARTE SOTRATTI

Diretoria Legislativa

Ciente e de acordo:

VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA

Diretor de Unidade – Diretoria Legislativa