



**PARECER Nº**

**144**

**/2021**

Recurso em face da inadmissibilidade do Projeto de Lei nº 102/2021

Processo nº 133/2021

Iniciativa: LUCAS GRECCO

Assunto da propositura: Dispõe sobre a fiscalização de empresas do ramo de sucata ou ferro velho, desmanche, comércio de peças usadas e congêneres e dá outras providências no que diz respeito a comercialização de fiação e outros materiais oriundos do cobre e similares com procedência duvidosa.

Preambularmente, aos olhos desta comissão, razão não assiste ao recorrente, motivo porque o Projeto de Lei nº 102/2021 – flagrantemente inconstitucional – foi devidamente devolvido ao seu autor, nos termos do art. 189, I e III, da Carta Regimental desta Casa de Leis.

Tal proposição, protocolizada no dia 20 de abril de 2021, foi devolvida pela Presidência desta Câmara no dia 26 de abril de 2021, por meio do Ofício nº 38/2021-DL.

Adiante, sob o argumento de que somente tomou ciência deste ofício no dia 10 de maio de 2021, o recorrente apresentou nesta mesma data o recurso em apreço (Ofício Gabinete nº 44/2021), o qual – preliminarmente – há de ser conhecido, tendo em vista que não há prova de que tal ciência ocorrera em outro momento.

À vista disso, impende destacar que se houvesse prova de que o recorrente tomou ciência no dia 26 de abril de 2021, à luz da normatização procedimental *interna corporis* exarada pelo Regimento Interno deste proscênio legislativo, preliminarmente, o recurso não deveria ser conhecido, uma vez que intempestivamente seria apresentado no dia 10 de maio de 2021 (Ofício Gabinete nº 44/2021), isto é, além do prazo de 10 (dez) dias corridos para tanto.

Importante discorrer sobre o assunto ao ponto de refutar qualquer alegação que conduza à descabida aplicação indiscriminada, sob uma análise meramente gramatical, da legislação processual civil na esfera político-regimental.

Sucedese que no tocante à sistemática processual exercida pelo Regimento, este adota – como regra – a contagem contínua dos prazos, nos termos da interpretação sistemática, histórica, ontológica e teleológica do art. 4º das Disposições Gerais e Transitórias daquele.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Ora, este dispositivo foi construído à época da plena vigência do anterior Código de Processo Civil - CPC (Lei Federal nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973), o qual vigorou, considerando regra, como cediço, a contagem contínua dos prazos, até março de 2016.

Ademais deste contexto histórico, interpretação diversa, a qual se filia o recorrente, iria de encontro à finalidade, à razão de ser e à sistemática procedimental adotada pelo Regimento, porquanto interpretar literalmente o dispositivo adrede resultaria não somente no elástico do prazo recursal em apreço, mas de todos os prazos regimentais disciplinados exclusivamente, a exemplo dos prazos para as comissões permanentes emitirem seus pareceres.

A literalidade colocaria o dispositivo supra, inclusive, em rota de colisão com prazos corridos constitucionalmente previstos, a exemplo do prazo de 30 (trinta) dias para apreciação de projetos em regime de urgência. Mas, por meio de uma interpretação sistemática, a mesma utilizada para refutar a aplicação desejada pelo recorrente, isso é juridicamente impossível.

A regra regimental prevalente na Resolução nº 399, de 14 de novembro de 2012, é a contagem contínua dos prazos. A exceção é a contagem em dias úteis, a qual é anunciada expressamente quando desejada.

O novo CPC (Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015), em verdade, no que atine aos prazos, deve ser aplicado subsidiariamente e quando não implicar em ofensa à autonomia e independência parlamentar no que atine aos atos *interna corporis* regimentalmente previstos, os quais são insuscetíveis a interferências, até mesmo, do Judiciário, tendo em vista sua natureza política.

É o que ocorre com a aplicação – subsidiária e regimentalmente harmonizada – do art. 224 c/c art. 216 do CPC de 2015, na medida em que, v.g., os prazos regimentais são contados “excluindo o dia do começo e incluindo o dia do vencimento”.

Nesse diapasão, admitir a aplicação do novo CPC de outro modo resultaria na transferência desta autonomia e independência municipal à vontade da União, a quem compete estabelecer os prazos no atual CPC, o que colidiria frontalmente com o princípio constitucional do Pacto Federativo, entre outros.

Isso posto, passa-se ao mérito.

Aqui, acertada a decisão presidencial, a qual se agasalhou em fundamentado parecer da Diretoria Legislativa desta Casa expressado no Ofício nº 37/2021-DL, o qual – por meio da técnica de fundamentação, pacificamente admitida pelos tribunais superiores, *per relationem* – expressa integralmente o entendimento desta comissão, *ipsis verbis*:



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

“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 municípe 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. (...)”.

Entrementes, 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



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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 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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Sucedese-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 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,



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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.

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



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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.



# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

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.”

No recurso, o recorrente não colaciona fundamentação jurídica alguma que convença esta comissão a se manifestar favoravelmente aquele. Com efeito, apenas alega-se que existem projetos semelhantes em outras Casas Legislativas e que, aparentemente, com pareceres favoráveis, sem trazer à baila os argumentos jurídicos esboçados nesses.

Não bastariam tais argumentos, senão que fossem capazes de ir além da alegação genérica de que o projeto se amolda à Constituição Federal e que há interesse local em jogo.





# CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

## Comissão de Justiça, Legislação e Redação

O recurso carece de fundamentação jurídica, *permissa venia*, e não refuta as razões jurídicas apresentadas pela DL, e ratificadas pela Presidência, que realçam a inegável inconstitucionalidade da propositura e a qual nos filiamos.

Ao remate, pugna-se, preliminarmente, pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pela manifesta inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 102/2021, o que conduz à improcedência recursal.

Razão assiste à Presidência desta Câmara!

É o parecer.

Sala de reuniões das comissões, 21 de maio de 2021.

---

**Hugo Adorno**  
**Presidente da CJLR**

---

**Guilherme Bianco**

---

**Thainara Faria**