



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,



## 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**