



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

INTERESSADA: Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC).

ASSUNTO: Projeto de Lei Municipal n. 080/2021 de Ilha Comprida. Análise jurídico-formal. Constitucionalidade/legalidade.

CMIC/CCJR

Excelentíssimo Vereador Presidente:

RELATÓRIO

Trata-se de pedido de análise jurídico-formal do Projeto de Lei Municipal n. 080/2021 (“Dispõe sobre a aplicação de medidas municipais de prevenção e combate ao roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos e outros objetos no Município de Ilha Comprida” – proposto pela Excelentíssima Vereadora Andressa Marques Moreira Ceroni) por esta Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal (CMIC/PRJ), proveniente da Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CMIC/CCJR).

Extraí-se, da justificativa do projeto de ato normativo primário, o seguinte:

É com imensa satisfação que passo às mãos de Vossas Excelências, o Projeto de Lei em anexo, a referida proposição objetiva em prevenir e combater os



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -

PROCURADORIA JURÍDICA

ILHA COMPRIDA FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

crimes de furtos, roubos e receptações de cabos e fios metálicos e outros objetos em Ilha Comprida.

O aumento desse tipo de modalidade criminosa é muito preocupante, já que quase sempre causa enorme prejuízo à população, privando os cidadãos de serviços essenciais à sua vida, razão pela qual o objetivo deste projeto é criar mecanismo de combate a essa modalidade criminosa em nosso município, permitindo também que as informações exigidas estejam à disposição dos órgãos de investigação criminal dos autores desses crimes.

Por todo o exposto, submeto à apreciação desta Casa o presente Projeto de Lei, contando desde já, com indispensável apoio dos nobres pares. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3649> – acesso em: 30/08/2021)

Outrossim, o texto original do proposto pela parlamentar supracitada é:

Art. 1º Fica a pessoa física ou jurídica que adquirir, vender, expor à venda, distribuir, armazenar, portar, transportar, revender ou trocar fios ou cabos metálicos e quaisquer outros objetos que não tenham procedência lícita comprovada, sujeita às obrigações e penalidades impostas por esta lei.

Parágrafo único. Considera-se fio ou cabo metálico, para fins do disposto nesta lei, os fios ou cabos de cobre, alumínio, bem como fios ou cabos de fibra ótica utilizados para a transmissão de sinais de áudio, vídeo e dados em geral.

Art. 2º Aqueles que atuarem na comercialização de materiais usados como os descritos no art. 1º, caput, e parágrafo único, deverão manter livro próprio para o registro de todas as operações que envolvam a comercialização dos referidos materiais, devendo constar nome, número do documento e endereço de quem forneceu e de quem adquiriu o material, além da data de aquisição e venda do material.

Art. 3º As disposições previstas na presente lei objetivam contribuir com a prevenção e o combate ao crime de furto, roubo e receptação de cabos e fios metálicos e de outros objetos provenientes de origem criminosa no município de Ilha Comprida, dificultando a comercialização de referidos materiais e buscando fornecer informações que auxiliem às autoridades policiais e judiciais nas investigações e processos criminais para a devida apuração e punição aos responsáveis pelos atos criminosos citados.

Art. 4º A inobservância do disposto nesta lei sujeitará o infrator à multa no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), aplicada em dobro em caso de reincidência, sem prejuízo das providências de natureza cível, administrativa ou penal definidas em normas específicas.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBU SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Art. 5º Esta Lei entra em vigor no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias após sua publicação. (disponível em: <https://sapl.ilhacomprida.sp.leg.br/materia/3649> – acesso em: 30/08/2021)

FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

CONSIDERAÇÃO PRELIMINAR

A Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) tem competência para analisar aspectos jurídico-formais dos projetos de atos normativos municipais. Como cediço, as manifestações exaradas pela PRJ são afastadas de qualquer cunho ideológico, sendo a manifestação sobre o mérito das propostas legislativas privativa dos parlamentares ilha-compridenses, em debate a ser travado na arena da política.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Com base nos princípios da supremacia da Constituição e da rigidez constitucional, cabe o controle de constitucionalidade dos atos normativos. Em outras palavras, a lei que afrontar norma constitucional será nula, e não poderá produzir efeitos em regra. Essa ideia pode ser reproduzida no tocante à Lei Orgânica do Município de Ilha Comprida (LOMIC), que, embora não seja, conforme a doutrina majoritária, manifestação do Poder Constituinte Derivado Decorrente, é dotada de ascendência hierárquica sobre as demais leis ilha-compridenses.

A inconstitucionalidade pode ser determinada por incompatibilidade material (nomoestática) ou formal (nomodinâmica). A inconstitucionalidade formal é caracterizada pelo descumprimento de regras atinentes ao processo legislativo. Apresenta, conforme posicionamento doutrinário sólido, três subespécies: por vício de



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ALDO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

iniciativa, objetiva e orgânica. Por outro lado, a inconstitucionalidade material é revelada quando a disposição legal viola o conteúdo de previsão da Lei Maior (ou, no caso desta Municipalidade, da LOMIC também), tendo verdadeiro caráter subsidiário (possibilidade de lei formalmente válida e materialmente nula).

COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira a conceder autonomia para os municípios no Brasil. Consequentemente, previu competência legislativa para os entes políticos municipais, que, conforme o seu artigo 30, podem legislar sobre assuntos de interesse local (inciso I) e suplementar a legislação federal e a estadual no que couber (inciso II).

Observe-se, em complemento, que as disposições de lei federal ou de lei estadual, de todo modo, não podem ser apenas repetidas por ato normativo primário emanado desta CMIC, por força do artigo 7º, inciso IV, da Lei Complementar Federal n. 95/98, assim redigido:

Art. 7º, inciso IV, da LC Federal n. 95/98: O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

ANÁLISE DO PROJETO DE LEI EM EPÍGRAFE



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMEI FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

CONSTITUCIONALIDADE FORMAL

Quanto à iniciativa (**constitucionalidade formal por iniciativa**), a princípio, não se observa vício, eis que se respeitou as hipóteses de iniciativa privativa do Poder Executivo (artigo 53 da LOMIC).

No tocante ao processo legislativo (**constitucionalidade formal objetiva**), outrossim, *a priori*, não há que se falar em mácula, tendo em vista que se observa, até o momento, as regras presentes na supracitada lei orgânica e no RICMIC.

Por fim, acerca da competência do legislador municipal para disciplinar o tema (**constitucionalidade formal orgânica**), surgiria incompatibilidade. Isso porque, como se sabe, é competência privativa da União legislar sobre Direito Civil e Comercial (ou Empresarial) (artigo 22, inciso I, da Constituição Federal). Nesse sentido, veja-se que o “tema livros empresariais” (o que se pretende, em certa medida, criar nesta oportunidade) está disciplinado pelo Capítulo IV do Título IV do Livro II do Código Civil (artigos 1.179 a 1.195).

Contudo, nos casos de difícil solução (*hard cases*) – como este em apreço –, surge de evidente utilidade a jurisprudência pátria, especialmente a posição do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Em caso análogo, o Colendo Órgão Especial do pretório retro entendeu:

Inicialmente, afasta-se a alegação autoral no sentido de que, por tratar a lei examinada de matéria afeta a tema de direito comercial, padeceria de vício de inconstitucionalidade, na medida em que a competência legislativa para abordar referida matéria é privativa da União, de acordo com o artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMET FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

Com efeito, embora a lei questionada se ocupe em disciplinar o cadastramento das operações e dos agentes que realizem a comercialização ou permuta de cabos de cobre, alumínio, baterias e transformadores para reciclagem, não tratou propriamente de direito comercial.

Abordou, na verdade, matéria ligada à produção e consumo, com o nítido propósito de assegurar a licitude da origem dos materiais que compõem a cadeia produtiva em análise, estabelecendo medidas que – **adequadas ao atendimento das peculiaridades locais**, satisfatoriamente demonstradas – determinam, por exemplo, a identificação do vendedor e do comprador e a inserção de dados relacionados às respectivas transações.

Corroborando essa conclusão, destaca-se a menção feita pelo Presidente da Câmara Municipal à justificativa do projeto de lei que deu origem ao diploma impugnado: (...).

Ainda que, minimamente, se visualize a repercussão indireta na atividade de compra, venda ou troca dos materiais citados no diploma vertente por meio de suas disposições, deve-se ter em conta que, ao disciplinar a temática de interesse local, referido efeito é **inevitável** e não traz, por si só, a conclusão de que se está diante de vício de inconstitucionalidade por violação de competência legislativa privativa de ente federativo diverso.

Resta claro, portanto, que o legislador local agiu nos termos do permissivo dos artigos 24, inciso V, e artigo 30, inciso I, da Constituição Federal c.c. artigo 144, da Constituição Paulista, disciplinando matéria ligada à produção e consumo, em clara tutela de interesse local, de modo que inócua qualquer invasão à competência privativa da União para legislar sobre direito comercial. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2226116-35.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/06/2018; Data de Registro: 14/06/2018)

Em complemento, para não deixar incompleta a análise da norma pretendida, não se mostra crível, na prática, o aumento de gastos público neste caso. Nessa direção, tem apontado esta Unidade em propostas legislativas que, também, não atingem (leia-se: criam obrigação[ões]) o Poder Público.

Por isso, não se tratará, neste parecer, das seguintes violações que, em outras temáticas presentes nos projetos de leis analisados por esta Procuradoria, são corriqueiras: ausência de cálculo do impacto orçamentário-financeiro (artigos 16, inciso I, e 17, § 1º, ambos da Lei Complementar Federal n. 101/00 [Lei de Responsabilidade



Fiscal]), violação da denominada “reserva de administração” (artigo 2º da Constituição Federal de 1988 e artigo 5º, *caput*, da Constituição do Estado de São Paulo), violação de lei federal editada no contexto da pandemia de COVID-19 (artigo 8º, inciso VII, da Lei Complementar Federal n. 173/20), e mais.

CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

Quanto à adequação do texto proposto com o texto da Constituição Federal vigente (**constitucionalidade material**), mais uma vez, poder-se-ia questionar violação neste caso, especialmente a livre iniciativa (artigos 1º, inciso IV, e 170, *caput*).

Todavia, mais uma vez, deve-se reconhecer a assertividade da posição exarada pelo Colendo Órgão Especial do Tribunal Bandeirante, *in verbis*:

4. Observa-se, ainda, que, diversamente do quanto sustentado pelo autor, o ato legislativo combatido não ofendeu o princípio da livre iniciativa, insculpido no artigo 170, *caput*, da Constituição Federal, cuja observância é obrigatória por força do artigo 144, da Constituição do Estado de São Paulo.

(...)

Partindo-se de tais observações doutrinárias, verifica-se que a lei vertente (i) não tolheu a liberdade de ação dos agentes atuantes no mercado local, (ii) não regulamentou questão concernente ao funcionamento ou à forma de comercialização dos materiais mencionados no *caput* de seu artigo 1º, e, tampouco, (iii) tratou de matéria relativa à liberdade concorrencial no comércio em nível local.

Dispôs, apenas, sobre a obrigatoriedade de preenchimento de um cadastro específico de compra, venda ou troca de determinados materiais, de modo a tornar possível a identificação das partes e a licitude dos produtos envolvidos nas correspondentes transações, prevendo, inclusive, a aplicação de penalidades administrativas àqueles que, eventualmente, descumpram suas disposições, sempre de forma razoável e proporcional (art. 3º, incisos I, II e III), medidas notadamente alinhadas ao comando do artigo 174, da Constituição Federal, nos termos do qual “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

ZILBO SIMET FILHO
PROCURADOR JURÍDICO
OAB - SP 418.359

da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.”.

Diante disso, considerando-se, também, o objetivo do texto legal questionado, afigura-se inviável sustentar a inconstitucionalidade do diploma por infringência ao princípio da livre iniciativa.

5. Não prospera, igualmente, a tese de que o diploma em tela seria incompatível com o texto constitucional por impor ao Poder Executivo atribuições fiscalizatórias, disciplinando, ainda, questões relacionadas à organização da Administração Pública e à prática de atos concretos de gestão.

Em primeiro lugar, salienta-se que, de acordo com a jurisprudência deste Colegiado, a atividade fiscalizatória se trata de uma consequência natural dos atos normativos, inserida no poder-dever da Administração Municipal, que dela não pode se afastar. É dizer, os estabelecimentos comerciais e pessoas físicas que comercializam os produtos e bens tratados no diploma vertente submetem-se a permanente fiscalização levada a efeito pelos órgãos públicos locais, que têm a função de, justamente, verificar o cumprimento da legislação vigente.

Ademais, no que se refere à alegada violação ao princípio da separação dos poderes por meio de indevida ingerência do Legislativo no âmbito das atribuições típicas do Executivo, constata-se que a lei em tela não impôs a prática de qualquer ato concreto de gestão por meio de seus ditames, determinando, tão somente, que existirá um cadastro dos comerciantes de determinados materiais, o qual, por sua vez, deverá ser preenchido nos moldes delineados em seu texto.

De fato, conclui-se que a lei questionada respeitou o rol de competências estabelecido no artigo 47, da Constituição Estadual, especialmente aquelas ligadas ao planejamento da direção da administração municipal, sendo pertinente destacar, neste sentido, o teor de seu artigo 4º, a estabelecer que o órgão controlador e fiscalizador de suas disposições será definido pelo Poder Executivo no exercício de seu poder-dever regulamentar. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2226116-35.2017.8.26.0000; Relator (a): Márcio Bartoli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/06/2018; Data de Registro: 14/06/2018)

LEGALIDADE

Por derradeiro, quanto ao respeito do projeto de lei às disposições legais aplicáveis (**legalidade**), não se evidencia qualquer violação da Lei Complementar Federal n. 173/20, da Lei Complementar Federal n. 95/98 etc., razão pela qual não resta outra opção a não ser reconhecer sua higidez neste ponto também.



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

- ESTÂNCIA BALNEÁRIA -
PROCURADORIA JURÍDICA

CONCLUSÃO

Ante o exposto, a Procuradoria Jurídica da Câmara Municipal de Ilha Comprida (CMIC/PRJ) **OPINA** pela constitucionalidade/legalidade do Projeto de Lei Municipal 080/2021 (“Dispõe sobre a aplicação de medidas municipais de prevenção e combate ao roubo, furto e receptação de cabos, fios metálicos e outros objetos no Município de Ilha Comprida” – proposto pela Excelentíssima Vereadora Andressa Marques Moreira Ceroni).

Ato contínuo, a CMIC/PRJ **DEVOLVE** a apreciação da referida proposta legislativa para a Colenda Comissão de Constituição, Justiça e Redação deste mesmo órgão do Poder Legislativo (CMIC/CCJR), ficando à disposição para esclarecimentos necessários e renovando os votos de estima e consideração.

Ilha Comprida, 30 de agosto de 2021.

Zilbo Simei Filho
Procurador jurídico
OABSP n. 418.359