



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Parecer Jurídico Nº 1/2022 ao Projeto de Lei Nº 15/2022

PROCURADOR LEGISLATIVO

Procedimento Legislativo n.º: 808/2022 – Departamento Serviços Parlamentares.

Interessado: Presidente da Comissão Permanente de Constituição e Justiça.

Assunto: Projeto de Lei nº 15/2021 “Institui no âmbito do Município de Itaquaquecetuba, o Dia Municipal dos Colecionadores, Atiradores e Caçadores – CAC’s e reconhece a prática esportiva como exercício de atividade de risco”.

Em princípio, nos Autos da **ADIN 7.072 – RONDÔNIA** - que tramita perante o **SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**, ainda não julgado, em 08/04/2022, o Ilustre **Procurador Geral da República**, **Dr. Augusto Aras**, sobre o tema, principalmente em questões idênticas ao Art. 2º do Projeto de Lei Municipal, em questão, entendeu pela inconstitucionalidade, por ser matéria de competência da União:

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL - PROCURADORIA GERAL DA REPÚBLICA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.072/RO**

**RELATOR: MINISTRO NUNES MARQUES**

**REQUERENTE: PARTIDO SOCIALISMO E LIBERDADE – PSOL**

**ADVOGADOS: ANDRE BRANDAO HENRIQUES MAIMONI E ALBERTO BRANDAO HENRIQUES MAIMONI**

**INTERESSADOS: GOVERNADOR DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**INTERESSADA: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA**

**PARECER AJCONST/PGR Nº 118127/2022**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 5297/2022 DO ESTADO DE RONDÔNIA. RECONHECIMENTO DA EXISTÊNCIA DE RISCO E DE EFETIVA NECESSIDADE DE PORTE DE ARMAS DE FOGO PARA A ATIVIDADE DE ATIRADOR DESPORTIVO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA AUTORIZAR E FISCALIZAR O USO DE MATERIAL BÉLICO, BEM COMO DE LEGISLAR SOBRE A MATÉRIA (CF, ARTS. 21, VI, E 22, I E XXI). INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.**

**1. É formalmente inconstitucional lei distrital que estabelece presunção legal de que o desempenho de atividade de atirador desportivo caracteriza, por si, “efetiva necessidade por exercício de atividade profissional de risco ou de ameaça à sua integridade física”, exigida pelo Estatuto do Desarmamento para autorização de porte de arma, por usurpação das competências privativas da União para autorizar e fiscalizar o uso de material bélico, bem como de legislar sobre a matéria e para criar hipótese de isenção de figura penal típica (CF, arts. 21, VI, e 22, I e XXI).**

– Parecer pela procedência do pedido.

(...)

Desse modo, há de se reconhecer a inconstitucionalidade da Lei 5.297/2022 do Estado de Rondônia. Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pela procedência do pedido para declarar inconstitucional a Lei 5.297/2022 do Estado de Rondônia.

Brasília, data da assinatura digital.

Augusto Aras

Procurador-Geral da República

Assinado digitalmente

(grifos nossos).



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

Nessa mesma trilha, porém, no âmbito municipal, em leis similares, **notadamente acerca do Art. 1º do presente Projeto de Lei** (instituído e inserido no Calendário Oficial do Município, o dia 09 de julho como o “Dia Municipal dos Colecionadores, Atiradores e Caçadores”, de iniciativa Parlamentar, **o Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, perante o Órgão Especial, já decidiu pela inconstitucionalidade em Ação Direta de Inconstitucionalidade**, por exemplo, relativo ao **Município de Amparo/SP**, reconhecendo que a referida iniciativa **é do Senhor Prefeito**, como adiante se vê:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0007757-31.2012, VOTO Nº 24.737

- COMARCA DE SÃO PAULO

Requerente: Prefeito do Município de Amparo

Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Amparo

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Amparo – Lei Municipal nº 3.635, de 11 de outubro de 2011, que institui o “dia municipal de prevenção às doenças da tireóide” – Liminar concedida – Ato de gestão, competência privativa do Poder Executivo – Vício de iniciativa – Inconstitucionalidade decretada”.** (grifos nossos).

Trata-se de pedido encaminhado pelo Senhor Presidente da Comissão de Constituição e Justiça desta Câmara Municipal, para que este Procurador Legislativo elabore parecer acerca da propositura de **Projeto de Lei Ordinária nº 15/2022**, abaixo mencionado, de autoria do **Vereador César Diniz de Souza**.

Passa-se à análise.

Em princípio, deve-se salientar que a presente manifestação toma por base, exclusivamente, os elementos que constam, até a presente data, nos autos do procedimento administrativo em epígrafe. Destarte, incumbe, a este Procurador Jurídico prestar consultoria sob o prisma estritamente jurídico, não lhe competindo adentrar a conveniência e à oportunidade dos atos praticados no âmbito nem analisar aspectos de natureza eminentemente técnico-administrativa.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Nesse contexto, pede-se licença para a transcrição de parte do Projeto de Lei nº 15/2022, de autoria do **Vereador CÉSAR DINIZ DE SOUZA**, como adiante se vê:

Projeto de Lei Nº 15/2022

**“Institui no âmbito do Município de Itaquaquetuba, o Dia Municipal dos Colecionadores, Atiradores e Caçadores – CAC’s e reconhece a prática esportiva como exercício de atividade de risco”.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUAQUECETUBA RESOLVE:

Art. 1º - **Fica instituído e inserido no Calendário Oficial do Município de Itaquaquetuba, o dia 09 de Julho como o “Dia Municipal dos Colecionadores, Atiradores e Caçadores” (CAC’S).**

Art. 2º - **Fica reconhecida, no Município de Itaquaquetuba, a prática Esportiva dos Colecionadores, Atiradores e Caçadores (CAC’s) como exercício de atividade de risco e de constante ameaça à integridade física de seus praticantes, para fins do disposto no artigo 10 da Lei Federal 10.826 de 22 de dezembro de 2003.**

Art. 3º - As despesas decorrentes com a execução da presente lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias.

Art. 4º - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Plenário Vereador Maurício Alves Braz, 20 de abril de 2022.

CESAR DINIZ DE SOUZA

VEREADOR

**(grifamos).**

É o necessário a relatar.

A **Lei Orgânica de Itaquaquetuba**, sobre a administração do Município, proposituras e suas fontes de custeio, assim dispõe:

Art. 5º - **O governo Municipal será exercido pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo, Independentes e harmônicos, entre si, vedada a delegação de poderes.**

(...)



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Art. 27 - **O Poder Executivo será exercido pelo prefeito** eleito na forma Constitucional, auxiliado pelos secretários municipais e pelos subprefeitos, quando for o caso.

(...)

Art. 49 - Consideram-se Leis Complementares:

I - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado;

II - Código de Obras;

III - Código Tributário;

IV - Código de Saúde;

**V - Código de Educação;**

VI - Criação e extinção de Distritos e Sub-distritos;

VII - Lei das Licitações;

**VIII - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais;**

**IX - Estrutura Administrativa do Município;**

X - Regime Previdenciário dos Servidores Públicos;

XI - Quadro Geral de Cargos.

Art. 50 - **A iniciativa das Leis Complementares competirá exclusivamente ao prefeito**, exceto às previstas nos incisos VI, VII e VIII do artigo 49, desta Lei, cuja iniciativa será concorrente.

(...)

Art. 56 - Nenhuma proposição poderá ser aprovada ou sancionada sem que dela conste expressamente a indicação de recursos orçamentários disponíveis.

(...)

Art. 125 - **Nenhuma despesa será ordenada ou realizada sem que existam recursos orçamentários ou créditos aprovados pelo legislativo.**

(...)

Art. 128 - **São vedados:**

**I - O início de programas, projetos e atividades não incluídos na Lei Orçamentária anual;**

II - a realização de despesas ou assuntos de obrigações que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

III - a realização de operação de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade prescrita, aprovados pelo Legislativo;

IV - a vinculação da receita de impostos a órgãos ou despesas, ressalvadas as permissões constitucionais;

V - abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicações e recursos correspondentes;

VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro sem prévia autorização legislativa;

VII - a concessão ou utilização de crédito limitado.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

**Esclarece-se, que o Inciso VIII do Art. 49 da Lei Orgânica desta Cidade, embora ainda não declarado inconstitucional, ofende princípios de iniciativa de Leis que disponham sobre Regime Jurídico de Servidores consagrado na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo, fato amplamente debatido por ocasião do julgado da Ação Direta de Inconstitucionalidade 27978-0/0, onde se discutia o vício de iniciativa da Lei Complementar 28/65 desta Cidade (Sindicato dos Servidores de Itaquaquetuba X Câmara Municipal de Itaquaquetuba).**

A **Constituição do Estado de São Paulo**, de observância também no Município, sobre a questão da independência dos Poderes, e bem assim, no tocante à iniciativa das proposições, assim disciplina:

**Artigo 5º** - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

**§ 1º** - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.

(...)

**Artigo 24** - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

(...)

**§ 2º** - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

**1** - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

(...)

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;(NR)

A **CONSTITUIÇÃO FEDERAL** da República Federativa do Brasil, também assim dispõe:

Art. 29. **O Município reger-se-á por lei orgânica**, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, **atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado** e os seguintes preceitos:

(...)

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

**§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:**

(...)

II - disponham sobre:

**a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;**

**b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;**

**c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;**



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Pois bem.

Ao me referir a dispositivos da Constituição Federal e da Constituição do Estado de São Paulo, procuro realçar no sentido de que as atribuições do Presidente da República, do Governador do Estado, e bem assim, **do Prefeito Municipal**, se caracterizam em dispor de maneira exclusiva a iniciativa de diversas proposições em que não podem ser apresentadas pelos seus respectivos parlamentos.

E aqui busco como exemplo, as lições do Professor **GILMAR FERREIRA MENDES** e **PAULO GUSTAVO BRANCO**, quando nos ensinam que ao tratarem da iniciativa privativa do Presidente da República, à luz do art. 61, §1º, I e II, da Constituição Federal, reserva-se “...ao chefe do Executivo (reserva-se) a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem (...) versem sobre **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA** .... (“Curso de Direito Constitucional” – Editora Saraiva – 2013 – 4.1.1.6. – p. 868). (grifamos).

O Ilustre jurista **JOSÉ DOS SANTOS CARVALHO FILHO**, sobre **ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA**, deve ser aquela que “...resulta de um conjunto de normas jurídicas que regem a competência, as relações hierárquicas, a situação jurídica, as formas de atuação e o controle dos órgãos e pessoas, no exercício da função administrativa”. (Manual de Direito Administrativo, Ed. Atlas – 2012 – p. 447).

**A partir de então**, no Município, ou seja, no âmbito local, temos as lições do saudoso Professor **HELLY LOPES MEIRELLES**, atualizado por outros doutos juristas, que ministra da seguinte forma:

“Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta à sua



# Câmara Municipal de Itaquaquecetuba

Estado de São Paulo

função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos – e convém se repita – que o Legislativo provê in gênero, o Executivo in specie: a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes. **Daí não ser permitido à Câmara intervir direta e concretamente nas atividades reservadas ao Executivo, pedem provisões administrativas especiais manifestadas em ordens, proibições, concessões, permissões, pagamentos, recebimentos, entendimentos verbais ou escritos com os interessados, contratos, realizações materiais da Administração e tudo o mais que se traduzir em atos ou medidas de execução governamental**". (Direito Municipal Brasileiro, 2013, 17ª ed., Editora Malheiros – Cap. XI – 1.2 – p. 631). (grifei).

**Dessa maneira, em que pese a importância do assunto e a vontade do Ilustre Vereador CÉSAR DINIZ DE SOUZA, com o devido respeito, o Projeto de Lei em questão, é uma ingerência na organização administrativa da gestão Governamental do Senhor Prefeito e, portanto, viola a iniciativa das proposições de incumbência do Executivo Municipal. E igualmente, sendo de competência do União, no tocante às disposições do Art. 2º do presente Projeto de Lei nº 15, desta Câmara Municipal.**

**Assim, mesmo que tivesse recurso específico para essa finalidade (art.1º do Projeto de Lei nº 15/2022, se insere no rol de proposições que versam sobre matéria do Executivo, no caso a ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA (ato de gestão), só ao Prefeito cabe definir os seus eventuais programas, como consequência da atribuição exclusiva.**





# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

**A Jurisprudência**, em especial do Egrégio Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de outros Estados, de forma reiterada, já vem dando mostras de estar sensível às proposituras que violem a separação de poderes, no caso concreto, à Organização Administrativa do Município, impondo obrigações, no caso pela Câmara Municipal, em detrimento do Poder Executivo Municipal, em sua função de gerência do Município, é o que se extrai do julgamento, **SOBRE A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA:**

**“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI N. 12.374, DE 1º.9.10, DO MUNICÍPIO DE RIBEIRÃO PRETO – INSTITUIÇÃO DA SEMANA MUNICIPAL DE PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA NA PRIMEIRA INFÂNCIA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS – MATERIA AFETA A ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DO SERVIÇO PÚBLICO MUNICIPAIS – INICIATIVA RESERVADA OU EXCLUSIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO – VIOLAÇÃO À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ARTIGOS 47, II E 144 – INCONSTITUCIONALIDADE – LEI IMPUGNADA – PREVISÃO DE DESPESAS DIRETAS SEM INDICAÇÃO PRECISA DOS ECURSOS – AFRONTA AO ART. 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL – PEDIDO PROCEDENTE (ADIN 0525095-29.2010.8.26.000, Relator (a): Roberto Bedaque, Data do julgamento: 11/05/2011).**

(grifamos).



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

## CONCLUSÃO:

**Sendo assim**, pelos motivos já exaustivamente demonstrados, o Projeto de Lei em questão, **apesar de sua importância**, possui vícios de inconstitucionalidade de iniciativa, pois invadem atribuições exclusivas do Poder Executivo Municipal ao querer disciplinar sobre a Organização Administrativa do Município, **neste caso, cabe única e exclusivamente ao Senhor Prefeito Municipal (art. 1º do Projeto de Lei)**. E bem assim, **usurpa atribuição da União, no tocante ao Art. 2º do respectivo Projeto de Lei nº 15/2022**.

**Dessa forma**, registre-se ainda, que a mera citação de que as despesas correrão por conta das dotações próprias consignadas no orçamento vigente, não supre a exigência expressa do Art. 56 da LOM da indicação de recursos de forma geral, pois não consta especificamente nos autos que o Legislativo aprovou recursos orçamentários ou créditos (Art. 125) para essa finalidade. Daí se conclui que “São vedados: I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual”, constante do Art. 128, Inciso I da Lei Orgânica do Município.

**Se não bastasse isso**, especificamente, o presente Projeto de Lei de iniciativa Parlamentar, sem dúvida, também viola dispositivos, já citados, da Constituição Estadual, **da Constituição Federal (competência da União, referente ao Art. 2º do Projeto de Lei nº 15/2022, em questão)**, e igualmente, **os Artigos 49, Inciso IX, 50 e 56 da Lei Orgânica de Itaquaquetuba**.

**Ainda**, encontra-se em desacordo com diversas jurisprudências do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, bem como de Tribunais de outros Estados, em Ações Diretas de Inconstitucionalidade, já citadas, notadamente o Supremo Tribunal Federal.



# Câmara Municipal de Itaquaquetuba

Estado de São Paulo

Este é o parecer, salvo melhor juízo, lavrado em 11 laudas e em duas vias, arquivada uma em pasta própria e a presente, elevada à consideração Superior.

Itaquaquetuba, 30 de maio de 2022.

**ELSON CUSTODIO DE FARIAS FILHO**  
Procurador Legislativo