

PROCESSO Nº: 2935/2023.

REFERÊNCIA: Projeto de Lei nº 098/2023.

AUTOR: Vereadores Thiago Costa e Edimar Leandro.

PARECER JURÍDICO Nº 224/2023 – PROC/CMA

1. RELATÓRIO

Trata-se de consulta jurídica acerca do Projeto de Lei nº 098/2023, que **“DISPÕE SOBRE O ORDENAMENTO TERRITORIAL E HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DE ENTIDADES DE TIRO DESPORTIVO NO MUNICÍPIO DE ARAGUAÍNA/TO.”**, de autoria dos Nobres Vereadores Thiago Costa e Edimar Leandro.

A propositura se encontra devidamente assinada e acompanhada da justificativa do autor do projeto, conforme prevê o artigo 76, inciso III e § 1º, do Regimento Interno¹ desta Casa, sendo o mesmo encaminhado a esta Procuradoria para análise e emissão de parecer jurídico, nos moldes do artigo 37, da Resolução nº 332/2016.

De forma sintetizada, é o relato. Passamos, então, a **sua análise.**

2. INTRODUÇÃO

Inicialmente, é imperioso ressaltar que não cabe a esta Procuradoria a análise dos aspectos relativos à conveniência e oportunidade, mas, tão somente a ANÁLISE TÉCNICO-JURÍDICA, no sentido de se verificar a compatibilidade do Projeto de Lei apresentado com as normas constitucionais e legais vigentes em nosso ordenamento.

Nesse sentido, é importante analisar a competência desta Procuradoria, à luz da Resolução nº 332, de 11 de abril de 2016 (com redação atualizada pela Resolução nº 386, de 5 de janeiro de 2023) desta Casa, senão vejamos:

¹ Art. 76. Os projetos de lei, de Decreto Legislativo ou de Resolução deverão ser: (...) III – assinados pelo seu autor (...) § 1º Os Projetos deverão vir acompanhados de motivação escrita;



“**Art. 37.** A **Procuradoria Jurídica**, dotado de autonomia funcional, vinculado a Superintendência Administrativa, terá por atribuição a representação judicial, a consultoria e o assessoramento técnico-jurídico da Câmara Municipal, competindo-lhe, ainda: (...)”

IV- Elaborar pareceres e manifestações jurídicas em processos administrativos e projetos de leis; (...)

VI- Prestar consultoria jurídica à Mesa, à Presidência, aos Vereadores, às Comissões Permanentes e Temporárias e a quem for determinado pela Mesa;

VII- Prestar assessoramento e emitir pareceres jurídicos quando solicitado pela Presidência e pela Mesa, sobre questões regimentais suscitadas dentro e fora das sessões plenárias; ”
(Grifou-se)

Logo, é de se concluir pela viabilidade de manifestação acerca do Projeto de Lei apresentado pelo vereador. **Todavia**, necessário admitir que a presente manifestação tem cunho opinativo, de modo que não é vinculativo.

Trata-se, pois, de **ato administrativo**², que é espécie do gênero ato jurídico, regido pelo direito público, do qual se vale o Estado, ou quem age em nome dele, para exprimir, unilateralmente, uma declaração de vontade fundada na lei e voltada ao desempenho de funções administrativas na gestão do interesse coletivo.

Em se tratando de parecer enunciativo, **adota natureza jurídica de consulta**³ e, portanto, facultativa, não vinculando a autoridade ao parecer proferido⁴, desde que por ato fundamentado, sendo que esse poder de decisão não se altera pela manifestação do órgão consultivo⁵.

Por fim, **a mera emissão de parecer opinativo se encontra sob a inviolabilidade dos atos e manifestações da atividade de advocacia**, em razão da essencialidade do advogado à atividade jurisdicional, nos termos do artigo 133 da Constituição Federal⁶.

² Segundo o professor Hely Lopes Meirelles, em sua obra direito administrativo brasileiro (9ª edição, 2013, página 204), ensina que “o parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente. Já, então, o que subsiste como ato administrativo não é o parecer, mas, sim, o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinatória, negocial ou punitiva”.

³ BPC nº 28 – Enunciado: Considerando que a manifestação consultiva deve atender ao princípio da motivação, é importante que seu texto propicie ao assessorado o conhecimento dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica, bem como as controvérsias doutrinárias e/ou jurisprudenciais a respeito. (Advocacia-Geral da União. Manual de Boas Práticas Consultivas. 4ª ed. rev., ampl. e atual. 2016)

⁴ TJDF. (...) III. Salvo nos casos de dolo ou culpa grave, o subscritor de parecer jurídico opinativo não responde judicialmente pelo ato administrativo que, com base nele, determina o pagamento de vantagens a servidores públicos. IV. Recurso provido. (Acórdão 880400, 20150020142880AGI, Relator: JAMES EDUARDO OLIVEIRA, 4ª TURMA CÍVEL, data de julgamento: 24/6/2015, publicado no DJE: 23/7/2015, Pág.: 144)

⁵ STF. MS 24631. Órgão julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA. Julgamento: 09/08/2007.

⁶ STJ. RHC 126.954/SC, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 14/12/2021, DJe 17/12/2021



3. ANÁLISE JURÍDICA ACERCA DA MATÉRIA

O presente Projeto de Lei visa determinar que as entidades destinadas a prática e treinamento de tiro desportivo no âmbito do Município de Araguaína não estão sujeitas a distanciamento mínimo de quaisquer outras atividades, bem como não terão restrição de horário de funcionamento.

Embora louvável o seu objeto, a propositura em análise contém vício de iniciativa. Após a devida leitura dos dispositivos constantes no projeto, não podemos deixar de observar que o mesmo se revela verticalmente incompatível com a Constituição, pois disciplina matéria própria de competência da União, que já legislou sobre o assunto, cuja iniciativa cabe ao Presidente da República.

Em que pese o tema tratado no Projeto de Lei em questão relacionar-se com localização territorial local e horário de funcionamento de entidade de tiro desportivo, em um primeiro momento, se assemelha a matéria de interesse local, prevista no art. 30, I, II e VIII da Constituição Federal. Entretanto, nenhuma destas hipóteses alcança o caso em questão, porquanto, o assunto está disciplinado na esfera legislativa federal.

A prática de tiro desportivo com emprego de arma de fogo, como modalidade de desporto de rendimento ou de desporto de formação, é regulamentada pelo disposto na Lei Federal nº 9.615, de 24 de março de 1998, pela Lei Federal nº 10.826, de 2003, e na Lei Federal nº 14.597, de 14 de junho de 2023.

Por sua vez, **o Decreto nº 11.615, de 2023**, que regulamenta a Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, **estabelece regras e procedimentos** relativos à aquisição, ao registro, à posse, ao porte, ao cadastro e à comercialização nacional de armas de fogo, munições e acessórios, disciplinar as atividades de caça excepcional, de caça de subsistência, de tiro desportivo e de colecionamento de armas de fogo, munições e acessórios, **disciplinar o funcionamento das entidades de tiro desportivo** e dispor sobre a estruturação do Sistema Nacional de Armas - Sinarm.

Corroborando com o tema, a Lei Federal nº 9.615, de 24 de março de 1998 em suas disposições iniciais decreta que a prática desportiva é regulada por normas nacionais e internacionais e regras de prática desportiva de cada modalidade:



Art. 1º O desporto brasileiro abrange práticas formais e não-formais e obedece às normas gerais desta Lei, inspirado nos fundamentos constitucionais do Estado Democrático de Direito.

§ 1º A prática desportiva formal é regulada por normas nacionais e internacionais e pelas regras de prática desportiva de cada modalidade, aceitas pelas respectivas entidades nacionais de administração do desporto.

§ 2º A prática desportiva não-formal é caracterizada pela liberdade lúdica de seus praticantes.

No Decreto Federal nº 11.615, no art. 38, **constam os requisitos que o Comando do Exército deve observar para concessão de Certificado de Registro para funcionamento de entidade de tiro desportivo**. Quais sejam: I - distância do interessado superior a um quilômetro em relação a estabelecimentos de ensino, públicos ou privados; II - cumprimento das condições de uso e de armazenagem das armas de fogo utilizadas no estabelecimento; e III - funcionamento entre as seis horas e as vinte e duas horas. Portanto, ao nosso ver, **a Lei municipal não tem alcance para determinar ou para modificar requisitos a serem observados pelo Comando do Exército, instituição nacional, para liberação de funcionamento de entidades de tiro desportivo, porquanto, inclusive, já há legislação nacional dispendo sobre o tema.**

Sobre a questão da competência da União para legislar sobre o assunto, colaciona-se decisão do STF no tratado da PLL nº 45, em que se reconhece a necessidade de concessão de porte de arma, pelo risco da atividade, ao atirador esportivo, **onde foi declarada a inconstitucionalidade de lei estadual (do Acre) que dispunha sobre a matéria:**

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI N. 3.941 E LEI N. 3.942, DE 9.5.2022, DO ESTADO DO ACRE. RECONHECIMENTO DO "RISCO DA ATIVIDADE E A EFETIVA NECESSIDADE DO PORTE DE ARMAS DE FOGO AO ATIRADOR DESPORTIVO, INTEGRANTE DE ENTIDADES DE DESPORTO LEGALMENTE CONSTITUÍDAS, NOS TERMOS DO INC. IX DO ART. 6º DA LEI NACIONAL N. 10.826/2003" E DO "RISCO DA ATIVIDADE E A EFETIVA NECESSIDADE DO PORTE DE ARMAS AOS VIGILANTES DE EMPRESA DE SEGURANÇA PRIVADA DO ESTADO". COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE MATERIAIS BÉLICOS, QUE ALCANÇA MATÉRIA AFETA AO PORTE DE ARMAS. SEGURANÇA PÚBLICA. INTERESSE GERAL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. Instruído o feito nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999, é de cumprir-se o princípio constitucional da razoável duração do processo, com o conhecimento e julgamento definitivo de mérito da ação direta por este Supremo Tribunal, ausente a necessidade de novas informações. Precedentes. 2. Afastada a preliminar de ofensa

Nº PROC.: 02935 - PL 098/2023 - AUTORIA: Ver. Thiago Costa e Ver. Edimar Leandro
VERIFIQUE A AUTENTICIDADE EM <https://araguaína.votacaoeletronica.inf.br/autenticidadepdf>
CODIGO DO DOCUMENTO: 002628 CHAVE DE VERIFICACAO DE INTEGRIDADE: 5BD3717EF449D810B056C2978376CC9B



reflexa à Constituição da República. Precedentes. 3. Ao reconhecer risco da atividade e a necessidade do porte de armas de fogo ao atirador desportivo integrante de entidades de desporto legalmente constituídas e aos vigilantes de empresa de segurança privada do Estado, **as normas impugnadas questionadas invalidaram-se por ter atuado o legislador estadual em matéria de competência da União, que legislou sobre a matéria, conferindo à Polícia Federal o exame conclusão sobre a concessão de autorização do porte de arma de fogo, nos termos do inc. I do § 1º do art. 10 da Lei n. 10.826/2003.** 4. **Reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido de que a definição dos requisitos para a concessão do porte de arma de fogo e dos possíveis titulares desse direito é de competência da União, nos termos do inc. XXI do art. 22 da Constituição da República, para garantir a uniformidade da regulamentação do tema no território nacional.** Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade: conversão do exame da medida cautelar em julgamento de mérito; procedência do pedido formulado na ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 3.941, de 9.5.2022, e da Lei n. 3.942, de 9.5.2022, do Estado do Acre. (STF - ADI: 7188 AC, Relator: CÁRMEN LÚCIA, Data de Julgamento: 26/09/2022, Tribunal Pleno, Data de Publicação: PROCESSO ELETRÔNICO DJe-219 DIVULG 28-10-2022 PUBLIC 03-11-2022)

(Grifou-se)

Prevalece, portanto, como sendo regra de observância obrigatória pelos Estados e Municípios em suas leis fundamentais (Constituição Estadual e Lei Orgânica do Município, respectivamente) aquelas relativas ao processo legislativo previsto na Constituição Federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada. O Supremo Tribunal Federal (STF), inclusive, possui jurisprudência consolidada a este respeito, senão vejamos:

"(...) As regras do processo legislativo federal, especialmente as que dizem respeito à iniciativa reservada, são normas de observância obrigatória pelos Estados-membros" (ADI 2.719-1-ES, Tribunal Pleno, Rel. Min. Carlos Velloso, 20-03-2003)

O STF já aduziu que não caber ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais.

"Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação *ultra vires* do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais. É que, em tais matérias, o Legislativo não se



qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo". (STF, MC na ADI 2364).

Muito embora a proposição traga em seu texto uma proposta louvável, a iniciativa parlamentar no presente caso, ainda que revestida de ótima intenção, invade a competência da União que cabe ao Presidente da República dispor sobre a matéria, e como tal, é inconstitucional, por violar o princípio da separação dos poderes.

Portanto, quanto a competência pra legislar sobre matéria local, o município tem a prerrogativa de definir legalmente o local e horário de funcionamento dos estabelecimentos comerciais situados em seu território; por outro lado, isso não exonera tais estabelecimentos de também **observarem normas estaduais e federais** válidas para que obtenham as prerrogativas e direitos previstos em tais legislações.

Não restam dúvidas, portanto, que a matéria em análise foge à competência do Poder Legislativo. Por conseguinte, forçoso é concluir que o projeto de lei apresenta vício de iniciativa, não se amolda a matéria de interesse local e de caracterização de legislação suplementar a normas estaduais ou federais.

4. CONCLUSÃO⁷

Diante dos fundamentos acima expostos, esta Procuradoria OPINA pela **INCONSTITUCIONALIDADE** do presente projeto de lei, por apresentar vício de iniciativa, não sendo matéria de interesse local e não alcançar a caracterização de legislação suplementar à legislação federal ou estadual, razão pela qual manifesta **parecer contrário** ao seu prosseguimento nesta Casa de Leis.

É o **parecer**⁸.

PROCURADORIA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ARAGUAÍNA, Estado do Tocantins, aos 17 dias do mês de novembro de 2023.

⁷ O dispositivo é a conclusão estabelecida pelo parecerista. É fisicamente apresentado logo após a verbetização. Nele se encontra, de forma sintética, lógica e clara, a tese jurídica que respalda o entendimento manifestado no parecer.

⁸ TJRJ. (...) Exegese do art. 50 do CPC, à luz do art. 5º, § 2º, da Lei nº 7.347/85, e do art. 94 do Código de Defesa do Consumidor. Inteligência, ainda, do art. 49, caput e § único, da Lei nº 8.906/94. Lide que, na medida em que tangencia a responsabilidade do advogado público pelas opiniões que emite no seu ofício, traz à baila o alcance das prerrogativas da profissão, máxime a liberdade preconizada no art. 7º, inciso I, da Lei nº 8.906/94 e a inviolabilidade pelas suas manifestações de pensamento, prevista no art. 133 da Constituição Federal. Processo que, conquanto subjetivo, pode acarretar repercussões em direitos individuais homogêneos dos profissionais cuja representação e defesa são exercidas, com exclusividade, pela entidade requerente. Deferimento da assistência. (0045037-31.2012.8.19.0000 - AGRAVO DE INSTRUMENTO. Des (a). MARCOS ALCINO DE AZEVEDO TORRES - Julgamento: 12/02/2014 - DÉCIMA NONA CÂMARA CÍVEL)



LEIDIANE DIAS GALDINO SARAIVA
Procuradora-Chefe da Câmara Municipal⁹
OAB/TO nº 6.503
Matrícula 1066577

⁹ Portaria nº 087/ 2023, publicada no Diário Oficial do Município de Araguaína nº 2742, de 01 de março de 2023, pág. 17.

