

Porto Alegre, 31 de agosto de 2023.

Informação nº

2.016/2023

Interessado: Município de [...] / RS – Poder Legislativo
Consulente: [...].
Destinatário: Presidente da Câmara Municipal de Vereadores.
Consultores: Vanessa Marques Borba e Bartolomê Borba.
Ementa: 1. Análise do Projeto de Lei nº 94/2023 que, conforme consta na sua ementa, “Dispõe sobre o ordenamento territorial e horário de funcionamento de entidades de tiro desportivo no Município de [...]”.
2. A proposição dispõe sobre zoneamento, matéria de evidente interesse local e natureza urbanística, que se ajusta à competência legislativa do Município. Necessidade de promoção de efetiva participação popular e da realização de estudo técnico, considerada a natureza da matéria, sem os quais se torna inviável.
3. Divergência quanto à legitimidade para deflagrar o processo legislativo, se a matéria é de iniciativa concorrente ou privativa do Executivo, por ter natureza administrativa. Considerações.
4. Inviabilidade do Projeto de Lei nº 94/2023, pois em que pese seja da competência local estabelecer o zoneamento e o horário de funcionamento das atividades, deve respeitar as limitações impostas pela União, por meio do Decreto Federal nº 11.615/2023.

Por meio de consulta escrita, registrada sob nº 50.692/2023, é solicitado “Parecer sobre o projeto anexo PLV 94” que, conforme consta na sua ementa, “Dispõe sobre o ordenamento territorial e horário de funcionamento de entidades de tiro desportivo no Município de [...]”. .

Passamos a considerar.



1. O Projeto de Lei Legislativo nº 94/2023, objeto da consulta, é composto dos seguintes artigos:

Art. 1º As entidades destinadas à prática e treinamento de tiro desportivo não estão sujeitas a distanciamento mínimo de quaisquer outras atividades.

Art. 2º As entidades descritas no artigo 1º poderão funcionar sem restrição de horário.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

2. Como se extrai do texto da proposição, seu objeto é permitir que “as entidades destinadas à prática e treinamento de tiro desportivo”, os chamados “clubes de tiro”, possam exercer suas atividades sem qualquer restrição de localização e de horário, matéria relacionada ao zoneamento de uso do solo, afeta à política urbana e que, portanto, se ajusta à competência legislativa do Município, como previsto no art. 30, I e VIII, da Constituição Federal¹.

3. A política urbana, que tem como seu ator principal o Município, conforme o art. 182 do texto constitucional, regulamentado pela Lei nº 12.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, tem seus objetivos e diretrizes fixados no art. 2º daquela Lei, nos seguintes termos:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;



I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

[...]

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e



edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)

Como se extrai dos dispositivos destacados, a política urbana tem como uma de suas diretrizes a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes e o uso que seja excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana, o que deve ser considerado no momento de definir o zoneamento de uso, considerando a espécie de atividade que se pretende regular, no caso, o funcionamento de “clubes de tiro”, de modo que não haja incompatibilidade com outras atividades.

Quanto a esse aspecto, chama atenção a redação do Projeto de Lei sob análise, pois não impõe qualquer restrição de localização e horário para o desenvolvimento da atividade de tiro desportivo, o que não parece razoável e não atende a um dos princípios que regem a atuação da administração pública, previsto no art. 19 da Constituição do Estado, o da razoabilidade, pois, nesta hipótese, poderíamos, por exemplo, ter o funcionamento dessa atividade ao lado de uma instituição de ensino ou um hospital.

Além disso, para definir zoneamento, em face das diretrizes previstas nos incisos II e XIII do art. 2º do Estatuto da Cidade, é essencial a participação popular garantindo a priorização do que é realmente importante para a



sociedade local, gerando, também, uma maior fiscalização da atividade estatal na consecução da política urbana.

4. Ademais, o bom planejamento – diretriz básica da política urbana – possibilita que a população e as atividades econômicas sejam melhor organizadas, corrigindo os problemas criados pelo crescimento urbano muitas vezes desordenado e os efeitos dele decorrente, sendo indispensável, também, a realização de estudos técnicos que sustentem as alterações pretendidas, consultada a população.

O renomado doutrinador José Afonso da Silva² afirma que “o *planejamento* é um processo técnico *instrumentado* para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos – noção que se aplica ao planejamento em geral, e, portanto, também ao planejamento urbanístico”.

Neste sentido é a decisão do Tribunal de Justiça do Estado do [...] do Sul, *verbis*:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE OSÓRIO. CONSTRUÇÃO EM ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. ENTORNO DE LAGOA. **ALTERAÇÃO DO PLANO DIRETOR.. AUSÊNCIA DE ESTUDO TÉCNICO.** Nada obsta, em princípio, que o Município altere o Plano Diretor objetivando estimular e acompanhar o crescimento e desenvolvimento da área objeto de discussão. No entanto, tal alteração, deve, imprescindivelmente, não apenas respeitar parâmetros constitucionais e mesmo infraconstitucionais estabelecidos em lei federal, como também ser precedido de um aprofundado estudo técnico, dando, assim, à alteração, amparo não apenas legal, mas técnico, justificando, inclusive, a necessidade e mesmo indicação de se proceder à nova classificação daquela área, sobretudo por se tratar de APP. No caso concreto, nenhum estudo técnico aprofundado foi realizado, e, inclusive, a alteração levada a efeito no art. 3º -B, inciso IV, da LM nº 5.647/15, causou alvoroço, espanto e perplexidade nos próprios servidores públicos que participavam da Comissão

² SILVA, José Afonso. Direito Urbanístico. 6ª ed. – São Paulo –SP: Malheiros Editores, 2010, p. 93.



Técnica para alteração do Plano Diretor. Na medida em que a Constituição Federal, assim como o Novo Código Florestal e a Resolução 303/02 CONAMA estabelecem como área de preservação permanente o limite de até 100 metros no entorno de lagoas e lagos naturais, em área urbana, e 30 metros em área rural, e como lei municipal não poderia oferecer uma proteção menor ao meio ambiente do que aquela prevista em lei federal, ao levar a efeito nova classificação da área em torno dos lagos e lagoas naturais, passando-a de rural para urbana (sem qualquer estudo técnico que o justifique), automaticamente altera o limite mínimo para as construções no entorno, passando de 30 (trinta) metros (zona rural) para 100 (cem) metros (zona urbana). Alteração levada a efeito pela Lei Municipal nº 5.647/2015 que afronta norma constitucional e lei federal. Reforma da sentença para julgar procedentes os pedidos veiculados na Ação Civil Pública. RECURSO PROVIDO. (Apelação Cível Nº 70073672313, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 14/03/2018)

Sendo assim, sem a efetiva participação popular e a realização de estudo técnico, qualquer proposição que pretenda definir zoneamento de uso, como o Projeto de Lei sob análise, torna-se inviável.

4. Outro aspecto a ser considerado é a legitimidade para propor projeto de lei que verse sobre zoneamento, tema complexo e que pode ensejar interpretações distintas.

4.1 A primeira interpretação vai no sentido de que a matéria é de iniciativa concorrente e encontra fundamento na decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário com Agravo – ARE nº 878911, na qual, por maioria, decidiu pela inexistência de vício de iniciativa de lei, de origem parlamentar, que obrigava à instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias, por não tratar da estrutura ou da atribuição de órgãos da administração, nem do regime jurídico de servidores públicos, no qual foi fixada a seguinte tese, Tema nº 917: “Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos”.



Nessa linha, portanto, é possível sustentar que o Legislativo tem legitimidade para propor projeto de lei sobre zoneamento, desde que, como já referido, embase a sua proposição em estudo técnico e promova a participação popular. Ilustra esse entendimento a decisão abaixo:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 1.987, DE 03 DE DEZEMBRO DE 2019, QUE ALTERA DISPOSIÇÕES DA LEI Nº 1.463/2008, A QUAL VERSA SOBRE O ZONEAMENTO, USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO ÂMBITO MUNICIPAL. NORMA URBANÍSTICA. 1) Norma de iniciativa parlamentar. Violação ao princípio da Separação de Poderes. Inocorrência. Inexistência de conflito entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo em matéria que cuida de zoneamento urbano de forma abstrata e genérica. Matéria que não se encontra no rol de iniciativa reservada do Poder Executivo elencado no parágrafo 2º do artigo 24 da Constituição Estadual, bem como não impõe atribuições a órgãos públicos e nem interferência na Administração do e, portanto não viola o princípio da Reserva da Administração previsto no art. 47, incisos II, XIV, XIX. 2) Norma urbanística sem prévia participação popular. Afronta aos artigos 180, caput, II e 191, ambos da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade da norma. Precedentes deste C. Órgão Especial. Efeitos ex tunc. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (TJ-SP - Direta de Inconstitucionalidade ADI 22846275520198260000 SP 2284627-55.2019.8.26.0000 (TJ-SP). Data de publicação: 06/07/2020)

4.2 A segunda linha interpretativa, a qual nos filiamos, sustenta que as normas sobre zoneamento são de iniciativa privativa do Executivo, pois é deste Poder a função de gestão, o que abrange o dever de definir e implementar a política urbana, da qual o zoneamento faz parte. Nesse sentido são as decisões cujas ementas abaixo colacionamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE SANTO AUGUSTO. LEI MUNICIPAL Nº 2.999/2020, DE INICIATIVA DO PODER LEGISLATIVO, QUE ALTEROU LEGISLAÇÃO ANTERIOR VISANDO À REGULARIZAÇÃO DE EDIFICAÇÕES IRREGULARES NA MUNICIPALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL POR VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA DISPOR SOBRE A ORGANIZAÇÃO E



PLANEJAMENTO URBANO MUNICIPAL, BEM COMO ATRIBUIR FUNÇÕES AOS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA. VIOLAÇÃO À INDEPENDÊNCIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES. OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 10, 60, INCISO II, 'D', E 82, INCISOS III E VII, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO [...] DO SUL. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA NORMA MUNICIPAL. UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70084231026, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Marcelo Bandeira Pereira, Julgado em: 08-09-2020)

Representações Por Inconstitucionalidade. Lei Complementar nº 188, de 11 de maio de 2018, promulgada pela Câmara Municipal, após veto do Prefeito do Rio de Janeiro. Altera dispositivos das LC 160 e 161, ambas de 19 de maio de 2016. Vício de Inconstitucionalidade formal e material. O ato impugnado, ao dispor sobre o loteamento do solo de quase todo o Município do Rio de Janeiro, interferiu no âmbito das atividades do Poder Executivo. **O uso e parcelamento do solo são atividades administrativas, representativa de atos de gestão, exclusivos do Poder Executivo, no exercício de seu poder discricionário. Violação ao Princípio da Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade orgânica formal, que se traduz na inobservância da regra de competência para edição do ato. Vício formal de iniciativa** A lei questionada promoveu o ordenamento territorial, usurpou a função do chefe do Executivo e feriu a Constituição do Estado do Rio de Janeiro. As leis complementares 160/2015 e 161/2015, abrangiam, ao todo, 13 (treze) bairros. A LC 188/2018 estendeu sua aplicação a 162 (cento e Poder Judiciário Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro Órgão Especial 2 sessenta e dois bairros) de todo o Rio de Janeiro, incluídas áreas de preservação ambiental e lotes sequer ocupados, o que seria um incentivo à especulação imobiliária de áreas dominadas por milícias, por exemplo. Como se não bastasse, foi editado sem qualquer estudo ou planejamento a lhe conferir um mínimo de legitimidade. Vício Material. PROCEDÊNCIA DAS REPRESENTAÇÕES POR INCONSTITUCIONALIDADE, COM EFICÁCIA EX TUNC. (AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0004161-87.2019.8.19.0000 e 0051844-57.2018.8.19.0000[1], Rio de Janeiro, 16 de setembro 2019).

Portanto, adotada essa segunda linha interpretativa, o Projeto de Lei sob análise estaria maculado de inconstitucionalidade formal.



5. Por fim, cabe destacar que o zoneamento e horário de funcionamento da atividade que se pretende por meio do Projeto de Lei nº 94/2023 normanizar, está relacionada com o uso de material bélico, matéria que na repartição das competências entre os entes federados está definida, com relação às normas gerais de organização, como privativa da União, art. 22, XXI, da Constituição Federal.³

Foi, portanto, no exercício dessa competência que a União editou o Decreto Federal nº 11.615, de 21 de julho de 2023, a que faz referência o Autor do Projeto de Lei Legislativo nº 14/2023 na Justificativa que o acompanha. O Decreto Federal, entre seus objetos, regulamenta o funcionamento das entidades de tiro desportivo, merecendo destaque o art. 38, que trata da “Concessão de Certificado de Registro de Pessoa Jurídica a entidades de tiro desportivo”. Prevê o dispositivo:

Art. 38. Na concessão de CR às entidades de tiro desportivo, o Comando do Exército observará os seguintes requisitos de segurança pública:

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.

§ 1º As entidades de tiro desportivo que, na data de publicação deste Decreto, estiverem em desconformidade com o disposto nos incisos I e II do caput deverão adequar-se no prazo de dezoito meses.

§ 2º O Comandante do Exército disciplinará:

I - o procedimento de registro e fiscalização das entidades de tiro desportivo;

³ Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019)



- II - as condições de uso e de armazenagem das armas de fogo; e
- III - os demais requisitos de segurança de que trata o caput.

De fato, como se verifica nos dispositivos destacados, a União, ao disciplinar os requisitos de segurança pública para a concessão do Certificado de Registro de Pessoa Jurídica a entidades de tiro desportivo estabeleceu a distância de, no mínimo, um quilômetro entre o local onde se desenvolva essa atividade e estabelecimentos de ensino, públicos ou privados; e horário de funcionamento entre seis e vinte e duas horas.

Sendo assim, em que pese os argumentos bem sustentados pelo Autor do Projeto na Justificativa que o acompanha, o Município ao estabelecer o zoneamento e o horário de funcionamento para estabelecimentos nos quais se desenvolva a atividade de tiro desportivo, não pode deixar de considerar as limitações já impostas pela União no exercício da competência que lhe é privativa, o que torna, por esse aspecto, o Projeto de Lei nº 94/2023 inviável.

São as informações que julgamos pertinentes à consulta formulada

Documento assinado eletronicamente
Vanessa Marques Borba
OAB/RS nº 56.115

Documento assinado eletronicamente
Bartolomê Borba
OAB/RS nº 2.392

	Este é um documento eletrônico assinado digitalmente conforme o art. 1º, § 2º, inciso II, da Lei Federal nº 11.419/2006, de 19/12/2006. Para conferência do conteúdo, acesse, o endereço www.borbapauseperin.adv.br/verificador.php ou via QR Code e digite o número verificador: 112443480214486195	
---	---	---

