



**APROVADO**  
Comissão de Constituição, Justiça e  
Assuntos Internacionais  
 POR UNANIMIDADE  POR MAIORIA  
Em 10 / 12 / 2022.

Presidente

Progressistas

Vereador Gilbert Gisler  
Presidente da CCAIJ

CÂMARA MUNICIPAL DE SANT'ANA DO LIVRAMENTO  
CIDADE SIMBOLO DA INTEGRAÇÃO BRASILEIRA COM OS PAISES DO MERCOSUL  
VEREADOR MAURÍCIO (GALO) DEL FABRO

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, CIDADANIA, JUSTIÇA E ASSUNTOS INTERNACIONAIS

**Matéria:** Projeto de Lei n.º 234/2022

**Promovente:** VER. ENRIQUE CIVEIRA

**Assunto:** Dispõe sobre a criação da política municipal de fomento ao turismo rural no município de Santana do Livramento, e dá outras providências.

**PARECER**

A Comissão acima mencionada, representada neste ato pelo vereador Maurício Galo Del Fabro, relator designado pela mesma, estudando a presente matéria, objeto do Projeto de Lei 234/2022 da autoria do Vereador Enrique Civeira e já acostados a Orientação Técnica do IGAM nº 26.881/2022 onde verificou que a preposição é inviável, pois possui vício de iniciativa e de que deve ser enviada ao Executivo por meio de indicação, desta forma, entendo por recomendar pela sua rejeição, haja vista sua **Inconstitucionalidade**.

Sant'Ana do Livramento, 16 de dezembro de 2022.

Mauricio (GALO) Del Fabro  
VEREADOR do Progressistas



Porto Alegre, 15 de dezembro de 2022.

**Orientação Técnica IGAM nº 26.881/2022.**

I. O Poder Legislativo do Município de Santana do Livramento solicita orientação acerca do Projeto de Lei, de origem do mesmo Poder, que tem por ementa: “ Dispõe sobre a criação da Política Municipal de Fomento ao Turismo Rural no Município de Sant’Ana do Livramento e dá outras providências.”.

II. Acerca da política de turismo e de eventos o IGAM editou os seguintes textos em seus Informativos, recomendando-se a leitura:

“A relevância dos observatórios de turismo.”;

“Turismo: uma oportunidade para os Municípios – Como implantar a política de turismo municipal.”;

“Turismo Sustentável e os Municípios - Parte 1- Unidades de Conservação.”;

“Turismo Sustentável e os Municípios - Parte 2- Atividades Turísticas nas Unidades de Conservação.”;

“Cautelas na realização de Eventos Culturais com a advento da Lei nº 13.019, de 2014” e “A aplicação do Calendário de Eventos.”, entre outros.

III. A política de turismo se traduz em importante matriz econômica nos Municípios e o turismo rural e de natureza segue em crescimento, gerando renda, empregos e arrecadação de tributos.

Assim, é louvável a preocupação do Poder Legislativo em fomentar a política de turismo. Todavia, medidas desta natureza, em regra, consiste em assunto reservado ao Prefeito, por simetria com o disposto no §1º do art. 61 da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Entretanto, considerando que o Supremo Tribunal Federal exarou decisão de repercussão geral no recurso extraordinário com agravo nº 878.911, Rio de Janeiro (Tema 917) trouxe o parâmetro de quais assuntos se encontram na reserva de iniciativa, cumpre que se analise alguns dispositivos da proposição neste contexto.

---

<sup>1</sup> LEI MUNICIPAL INICIATIVA LEGISLATIVA. CRIAÇÃO DE PROGRAMA DE APOIO AO TURISMO RECEPTIVO. ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VÍCIO FORMAL. Afigura-se inconstitucional a lei municipal que, ao criar programa de apoio ao turismo receptivo, dispõe sobre atribuições de secretarias e órgãos da administração pública municipal além de definir a locação de pessoal e recursos, regrando com minúcias a atuação dos agentes públicos. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70010525095, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 21/03/2005).

O turismo rural é apenas um dos segmentos do turismo que podem servir como matriz econômica nos municípios (art. 180 da CF).

Assim, a Câmara até pode dispor sobre turismo, não pode a Câmara adentrar nas matérias reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

Deste modo, em que pese a política de turismo, em regra, seja trabalhada pela secretaria municipal competente, em tese não haveria impedimento de a Câmara propor, por exemplo, a criação de rotas, porém não pode criar obrigações diretas ou indiretas ao Executivo.

Ocorre que ao longo da proposição os dispositivos contêm o vício de iniciativa, pois tratam de assuntos reservados ao Chefe do Poder Executivo. Ademais, é relevante dizer que o cunho autorizativo da proposição não afasta o vício de iniciativa. Neste sentido, o IGAM elaborou o seguinte texto, disponível em seus Informativos: “Projeto de Lei meramente autorizativo apresentado pela Câmara e a jurisprudência”.

Em suma, as leis autorizativas são as que autorizam o Chefe do Poder Executivo a realizar determinados atos ou executar despesas, mas não o obriga. Já as leis impositivas obrigam.

É necessário dizer que há uma confusão especialmente em relação às leis autorizativas, pois estas precisam ter caráter autorizativo em decorrência de outras leis, devendo a autoridade pedir a autorização, não podendo se desviar o entendimento no sentido de entender que o Poder Legislativo pode criar leis autorizativas para questões que já estão autorizadas ou que delas não depende.

A longo do Manual de redação da Presidência da República<sup>2</sup> é feita menção dezenas de vezes às leis autorizativas, que são decorrentes de lei maior, a qual as exige. Assim, citam-se alguns exemplos que seguem grifados:

(...)

d) Pedido de autorização para o Presidente ou o Vice-Presidente da República se ausentarem do país por mais de 15 dias: Trata-se de exigência constitucional (Constituição, art. 49, caput, inciso III e art. 83), e a autorização é da competência privativa do Congresso Nacional. O Presidente da República, tradicionalmente, por cortesia, quando a ausência é por prazo inferior a 15 dias, faz uma comunicação a cada Casa do Congresso, enviando-lhes mensagens idênticas.

(...)

Pedido de autorização para operações financeiras externas (Constituição, art. 52, caput, inciso V);

(...)

Pedido de autorização para exonerar o Procurador-Geral da República (Constituição, art. 52, inciso XI, e art. 128, § 2º);

- Pedido de autorização para declarar guerra e decretar mobilização nacional (Constituição, art. 84, inciso XIX);
- Pedido de autorização ou referendo para celebrar a paz (Constituição, art. 84, inciso XX);
- Pedido de autorização para decretar o estado de sítio (Constituição, art. 137);

<sup>2</sup> B823m Brasil. Presidência da República. Casa Civil Manual de redação da Presidência da República / Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos ; coordenação de Gilmar Ferreira Mendes, Nestor José Forster Júnior [et al.]. – 3. ed., rev., atual. e ampl. – Brasília: Presidência da República, 2018. 189 p. ISBN 978-85-85142-96-4 1. Redação oficial. 2. Língua portuguesa. 3. Técnica legislativa. I. Mendes, Gilmar Ferreira. II. Forster Júnior, Nestor José. III. Título.

(...)

Pedido de autorização para utilizar recursos que ficarem sem despesas correspondentes, em decorrência de voto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual (Constituição, art. 166, § 8º);

Pedido de autorização para alienar ou conceder terras públicas com área superior a 2.500 ha (Constituição, art. 188, § 1º).

(...)

14.2.1 Reserva legal qualificada Além do princípio da legalidade, consagrado no art. 5º, caput, inciso II, da Constituição, o texto constitucional exige, de forma expressa, que algumas providências sejam precedidas de específica autorização legislativa, vinculada à determinada situação ou destinada a atingir determinado objetivo (reserva legal qualificada).

<http://www4.planalto.gov.br/centrodeestudos/assuntos/manual-de-redacao-da-presidencia-da-republica/manual-de-redacao.pdf>

Outro exemplo é a autorização Legislativa para cumprimento do disposto no 26 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, **cobrir necessidades** de pessoas físicas ou **déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica**, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (...) (Grifou-se).

Assim, em regra, a Lei Orgânica Municipal, a Constituição Federal ou a Estadual ou leis de caráter nacional disporão sobre quais leis dependem de lei autorizativa específica.

Outro cuidado, então, é não se desviar esta compreensão levando à vício formal, consoante se discorre em trabalho publicado no Senado Federal:

Um exemplo interessante de proposição com vício formal de inconstitucionalidade, especialmente quando de autoria parlamentar, é o chamado projeto de lei autorizativa, isto é, aquele que apenas autoriza outro Poder, em geral o Executivo, a exercer competência sua já prevista constitucionalmente (ex.: projeto que autoriza o Executivo a enviar ao Congresso Nacional outro projeto que vise à criação de um novo Ministério)<sup>27 28</sup>. Uma lei com tal teor será contrária à Constituição, conforme entendimento do STF, que já decidiu, na ADI 3176/AP<sup>29</sup>, que é inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que autorize o Executivo a conceder vantagem pecuniária a servidores públicos.

Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-151-analise-de-juridicidade-de-proposicoes-legislativas>

**IV.** Diante do exposto, conclui-se que a proposição analisada, de origem na Câmara é inviável, por estar contaminada pelo vício de iniciativa, vez que criadas obrigações diretas e indiretas para o Poder Executivo, de acordo com o que prevê o Tema 917 do STF.



Desta forma, tendo se verificado vício de iniciativa e considerando que a política pública de turismo é relevante na região, que faz fronteira com outro país e que já possui turismo relacionado ao cultivo de oliverias, enoturismo e compras, sendo relevante ampliar o leque para garantia de sustentabilidade, pode a Câmara enviar a matéria ao Poder Executivo por meio de Indicação.

O IGAM permanece à disposição.

*Rita de Cássia Oliveira*

**Rita de Cássia Oliveira**  
OAB/RS 42.721  
Consultora do IGAM