



Ilustríssimo Senhor
Maurício Bofill Del Fabro
Presidente de Câmara Municipal de Vereadores

PROJETO DE LEI Nº 12/2023

“Dispõe sobre a criação da Política Municipal de Fomento ao Turismo Rural no Município de Sant’Ana do Livramento e dá outras providências.”

Art.1º - Será instituída a Política Municipal de Fomento ao Turismo Rural no Município de Sant’Ana do Livramento, com a finalidade de promover ações relativas ao planejamento e ao fomento desse segmento turístico, assim como desenvolver, impulsionar e difundir os produtos e as potencialidades do setor, valorizando-o e proporcionando à sociedade conhecê-lo.

Art.2º - Turismo Rural, para fins desta Lei, é o conjunto de atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometido com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultura e natural da comunidade do interior do Município.

Art.3º - A Política Municipal de Fomento ao Turismo Rural orienta-se pelos seguintes princípios:

I – Valorização da atividade rural, indução de seu potencial turístico e valorização das belezas naturais do Município, em harmonia com o meio ambiente;

II – Combate ao êxodo rural, viabilizando instrumento de agregação de renda para garantir a permanência da população no meio rural;

III – Diversificação dos negócios da propriedade rural;

IV – Preservação das características do ambiente, da paisagem, das atividades produtivas, da cultura étnica do proprietário e do local e da conservação da arquitetura e das edificações das propriedades;

V – Preservação das raízes, hábitos e costumes, resgatando e viabilizando ao turista vivenciar todas as formas culturais locais;

VI – Atendimento familiar;

VII – Prática do associativismo e da cooperação;

VIII – Diversificação econômica para os agricultores familiares e suas organizações, respeitando as relações de gênero, geração, raça e etnia;

IX – Comprometimento com a produção agropecuária de qualidade e com os processos sustentáveis e agroecológicos, e;

X – Manutenção do caráter complementar dos produtos e serviços do turismo rural na agricultura familiar em relação às demais atividades típicas da agricultura familiar.

Art.4º - A Política Municipal de Fomento ao Turismo Rural tem por objetivos:

I – Criar condições para a manutenção e permanência da população no meio rural;

II – Agregar valor aos produtos rurais e estimular o contato direto entre o produtor e o consumidor final;

III – Integrar o campo e a cidade, estimulando a troca de valores culturais.

IV – Incentivar ações sociais e ambientais para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável, proporcionando o aumento da consciência ambiental para visitantes e comunidade local;

V – Identificar e promover capacitação e qualificação das comunidades locais e empreendedores;

VI – Incentivar parcerias entre Poder Público, as entidades privadas, as organizações não governamentais e instituições de ensino e científicas;

VII – Preservar as características culturais e sociais do trabalho no meio rural.

VIII – Fomentar a associação e a cooperação entre famílias para desenvolver produtos turísticos sustentáveis econômicos e ambientalmente;

IX – Integrar-se com as demais políticas públicas para o fomento ao desenvolvimento regional, estimulando à agricultura familiar e ao artesanato.

Art.5º - Será incentivado o turismo rural, por meio do desenvolvimento sustentável, promoção e apoio, implantação e ampliação de infraestrutura, incluindo roteiros turísticos rurais visando:

I – Compatibilização das atividades do turismo rural com os princípios do desenvolvimento sustentável, promovendo:

a) Resgate e/ou preservação dos valores culturais, históricos e do meio ambiente nas propriedades rurais;

b) Incentivo a utilização dos produtos da região;

c) Apoio e promoção de eventos locais;

d) Promoção de encontros e intercâmbios envolvendo as comunidades rurais.

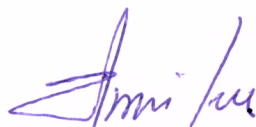
II – Conscientização da população local sobre a importância do turismo rural, bem como a sua motivação e capacitação para a realização da atividade;

III – Geração de emprego e renda e a promoção de ações de incentivo ao desenvolvimento econômico da zona azul.

Art.6º - Será regulamentada a presente Lei no que couber, objetivando sua melhor aplicação.

Art.7º - Esta Lei entra em vigor 60 dias após sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sant'Ana do Livramento, 10 de Março de 2023.



Enrique Civeira
Vereador PDT

JUSTIFICATIVA

O Projeto de Lei Ordinária, que ora submetemos à apreciação dessa Casa legislativa intenta instituir a Política Municipal de Fomento ao Turismo Rural, com a finalidade de promover ações relativas ao planejamento, desenvolvimento e fortalecimento do turismo rural de nossa cidade, assim como impulsionar e difundir os produtos e as potencialidades do setor rural municipal, propiciando à sociedade o conhecimento e a valorização desse segmento. O turismo rural é o conjunto de atividades turísticas desenvolvidas no meio rural, comprometido com a produção agropecuária, agregando valor a produtos e serviços, resgatando e promovendo o patrimônio cultura e natural da comunidade.

A prática do turismo rural pode proporcionar alguns benefícios, tais como: a diversificação da economia regional, pelo estabelecimento de micro e pequenos negócios; a melhoria das condições de vida das famílias rurais; a interiorização do turismo; a difusão de conhecimentos e técnicas das ciências agrárias; a diversificação da oferta turística; a diminuição do êxodo rural; a promoção de intercâmbio cultural; a conservação dos recursos naturais; o reencontro dos cidadãos com suas origens rurais e com a natureza; a geração de novas oportunidades de trabalho; a melhoria da infraestrutura de transporte, comunicação e saneamento; a criação de receitas alternativas que valorizam as atividades rurais; a melhoria dos equipamentos e dos bens imóveis; a integração do campo com a cidade, dentre outros.

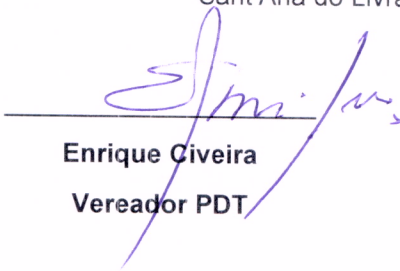
É importante ressaltar que o turismo rural encontra-se em nossas belezas naturais, como as paisagens deslumbrantes aos arredores de Sant'Ana do Livramento e também na zona rural do Município. Atividades ligadas ao ecoturismo, como circuitos, caminhadas, cavalgadas e cachoeiras podem proporcionar experiências únicas.

Por entender que esta proposição é muito importante para incentivar a prestação de serviços de turismo rural e, assim, dinamizar ainda mais a economia do Município gerando oportunidades de trabalho e de geração de renda para a população, especialmente aos mais jovens, requer-se o apoio dos nobres colegas parlamentares para sua aprovação.

Outrossim, cabe salientar que anteriormente apresentamos um PLO referente a este mesmo assunto, do qual foi solicitado parecer ao IGAM – Instituto Gamma de Assessoria a Órgãos Públicos, e posteriormente optamos pelo seu arquivamento. Nesta oportunidade estamos apresentando um novo PLO, seguindo as sugestões recebidas oportunamente do IGAM.

Diante do exposto, por entendermos a pertinência desse tema, encaminhamos essa proposição para apreciação dos nobres Pares desta Casa Legislativa.

Sant'Ana do Livramento, 10 de Março de 2023.



Enrique Civeira
Vereador PDT

Porto Alegre, 23 de fevereiro de 2023.

Orientação Técnica IGAM nº 3.616/2023

I. O Poder Legislativo do Município de Sant'Ana do Livramento solicita análise e orientações acerca de Projeto de Lei s/nº , de 10 de novembro de 2022, de autoria do próprio Legislativo, que tem como 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. Preliminarmente, constata-se que a matéria encontra-se inserida nas competências legislativas conferidas aos Municípios, conforme dispõem a Constituição Federal¹ e a Lei Orgânica Municipal² quanto à autonomia deste ente federativo para dispor sobre assuntos de interesse local.

Demonstrada a competência legiferante do Município e a adequação do processo legislativo, examine-se então a proposição sob a ótica da iniciativa legislativa. Sobre este aspecto, André Leandro Barbi de Souza³ ensina o seguinte:

É a fase do processo legislativo que deflagra a elaboração de uma lei, abrindo etapa externa da atividade legislativa, com a pública e transparente discussão e deliberação de seu conteúdo, em uma casa parlamentar.

A regra indica que o exercício de iniciativa de uma lei é geral. Encontra-se disponível ao parlamentar, a uma bancada, a uma comissão legislativa permanente ou especial, ao chefe do governo e aos cidadãos. **Há situações, no entanto, em que o exercício da iniciativa de uma lei é reservado. Nessas hipóteses, apenas quem detém competência para propor o projeto de lei pode apresentá-lo.** (grifou-se)

Ainda sobre o exercício da iniciativa no processo legislativo, José Afonso da Silva⁴ explica que "a iniciativa legislativa é o ato pelo qual se dá início ao processo legislativo, mediante apresentação de projeto de lei, de decreto legislativo ou de resolução, conforme se queira regular a matéria dependente de um desses atos".

¹ Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

² Art. 8º A autonomia do Município se expressa:

(...)

III - pela administração própria, no que seja do seu interesse.

³ A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre: Livre Expressão, 2013, p. 31-32.

⁴ Manual do Vereador. São Paulo: Malheiros, 1997. p.107.

A iniciativa apresenta-se ao mundo jurídico de três formas: privativa; vinculada e concorrente. A iniciativa vinculada é aquela em que o titular tem de exercê-la em determinado momento, sobre determinada matéria, como é o caso, por exemplo, do projeto de lei orçamentário, que somente pode ser apresentado pelo chefe do Poder Executivo e até o limite de prazo fixado pela Lei Orgânica Municipal. A iniciativa privativa é a que se confere apenas a um órgão, agente ou pessoa, nos termos da Lei Orgânica do Município, competência para dispor acerca de determinada matéria. A iniciativa privativa impede o exercício da iniciativa por quem não a titulariza. Já a iniciativa concorrente é aquela que pode ser exercida por mais de um órgão, agente político ou pessoa, desde que trate de matéria que não se enquadre como sendo de iniciativa exclusiva. Este exercício de iniciativa concorrente pode ser praticado, inclusive, pela sociedade (iniciativa popular), desde que atenda ao requisito mínimo de subscrição de cinco por cento do eleitorado local.

No caso da iniciativa pleiteada por Vereadores, alerta-se que o Poder Legislativo não tem legitimidade para dispor sobre matéria que se insira na esfera administrativa do Poder Executivo, sob pena de caracterizar vício de origem.

Especificamente no caso em análise, se trata da instituição de uma política municipal de fomento a atividades econômicas e culturais que têm como foco o turismo rural. A bem da verdade, constata-se que, na prática, tal política se realiza fundamentalmente através da ação de órgãos públicos e da concessão de incentivos. Dessa forma, nem seria preciso citar diretamente palavras e expressões como “Poder Executivo”, “Executivo”, “Prefeitura” ou “Secretaria” para se constatar que, explícita ou implicitamente, constam tais determinações àquele Poder, em atribuições que lhe competem institucionalmente, a exemplo dos seguintes dispositivos transcritos do texto do projeto de lei em exame:

Art. 1º - **Fica o Poder Executivo autorizado a instituir a Política Municipal de Fomento ao Turismo Rural no Município de Sant’Ana do Livramento**, com a finalidade de promover ações relativas ao planejamento e ao fomento desse segmento turístico, assim como desenvolver, impulsionar e difundir os produtos e as potencialidades do setor, valorizando-o e proporcionando à sociedade conhecê-lo.

(...)

Art. 5º - **Cabe ao Poder Executivo o incentivo ao turismo rural**, por meio do desenvolvimento sustentável, promoção e apoio, implantação e ampliação de infraestrutura, incluindo roteiros turísticos rurais visando:

(...)

Art. 6º - As ações decorrentes da Política Municipal instituída por esta Lei **serão executadas através dos seguintes:**

I – Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer;

II – Secretaria Municipal Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

Art. 7º - **O Poder Executivo regulamentará a presente Lei** no que couber, objetivando sua melhor aplicação.

Art. 8º - **O Poder Executivo regulamentará a presente lei no prazo de 90 (noventa) dias** a contar da data de sua publicação. (grifos nossos)

Por oportuno, em que pese a “autorização” citada no art. 1º que, diga-se de passagem, não foi requerida, o Executivo não precisa ser autorizado a praticar atos de governo; os



caso em que é necessária autorização legislativa estão expressos na Lei Orgânica Municipal. Ora, a partir da execução das referidas ações, é que se conclui ser necessária e determinantemente decisiva a participação do Poder Executivo, sem o qual os objetivos da política de fomento ao turismo rural não chegarão a se realizar, delineando-se a partir de então a competência privativa do Prefeito para dispor sobre esta matéria.

Nesse contexto de serviço público com que se reveste o conteúdo deste projeto de lei, é sempre de bom alvitre rever os ensinamentos legados por Hely Lopes Meirelles⁵, segundo o qual o Executivo é o provedor de serviços no Município:

... o prefeito não deve perder de vista que **o Município é, por excelência, uma entidade prestadora de serviços públicos aos munícipes**, e que serviço público ou de utilidade pública é serviço para o público, vale dizer, destinado a satisfazer as necessidades da coletividade...

(...)

Leis de iniciativa exclusiva do prefeito são aquelas em que só a ele cabe o envio do projeto à Câmara. Nessa categoria estão as que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entidades da Administração Pública Municipal; (grifou-se)

Neste sentido, tratando-se da instituição de políticas, programas, projetos e, por consequência, de seus instrumentos de execução, o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, a exemplo das ementas transcritas a seguir, aplicáveis por similaridade no que couberem ao caso em análise:

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, regrado com minúcias a atuação dos agentes públicos. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70010525095, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Arminio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em: 21-03-2005) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE ESTÂNCIA VELHA. LEI N. 2.104/2015. **PROGRAMA MUNICIPAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A JUVENTUDE. VÍCIO FORMAL E MATERIAL. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. (...) É inconstitucional a Lei Municipal de iniciativa do Poder Legislativo que acabou regulando matéria eminentemente administrativa, resultando na interferência indevida até mesmo da estrutura organizacional da Administração Pública, ao indicar a necessidade de destinação de uma Secretaria específica para a Cultura no Município, desmembrando-se a Secretaria Municipal da Educação e Cultura atualmente existente, além de criar

⁵ Direito Municipal Brasileiro. 13ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, p. 729 e 732.

atribuições e serviços que, para sua implementação, certamente, demandarão maiores gastos não previstos na Lei Orçamentária. De mais a mais, in casu, o **vício de origem ou de iniciativa também acarreta violação ao princípio constitucional da Separação dos Poderes. Presença de vício de inconstitucionalidade de ordem formal e material** por ofensa ao disposto nos artigos 8º, caput, 10, 60, inciso II, alínea “d”, 82, incisos II, III e VII, 149, incisos I, II e III, e 154, incisos I e II, da Constituição Estadual. PRELIMINAR REJEITADA. **PEDIDO JULGADO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70066455122, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Tasso Caubi Soares Delabary, Julgado em: 07-05-2018) (grifou-se)

- CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. LEI MUNICIPAL. **ATRIBUIÇÃO DE SECRETARIAS**
- **E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. INICIATIVA RESERVADA DO CHEFE DO EXECUTIVO.** 1. Não padece de inconstitucionalidade a Lei 2.147/95, do Município de Itaqui, que, estabelecendo a política municipal de assistência, criou atribuições para Secretarias e Órgãos da Administração Municipal, na medida em que observada a iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo. 2. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. (Ação Direta de Inconstitucionalidade, Nº 70018154773, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Araken de Assis, Julgado em: 25-06-2007) (grifou-se)

Esclareça-se que na competência constitucionalmente delegada aos Municípios para dispor sobre a matéria em análise, o exercício de tal autonomia se dá mediante os limites do princípio da independência e harmonia entre os Poderes, consoante o postulado previsto na Constituição Federal e reproduzido no ordenamento jurídico dos outros entes federativos⁶, pois parte-se do pressuposto de que a independência não pressupõe ingerência nos assuntos internos de um Poder pelo outro.

Por fim, especificamente com relação à determinação dos arts. 7º e 8º do projeto de lei analisado para determinar ao Executivo “regulamentar a lei no que couber” no prazo de 90 (noventa) dias, infere-se ilegítima a intenção do Legislativo em impor tal obrigação àquele Poder, conforme o inciso IV do art. 102 da Lei Orgânica do Município:

Art. 102. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução; (grifou-se)

⁶ Constituição Federal:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Rio Grande do Sul:

Art. 10 - São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, exercido pela Câmara Municipal, e o Executivo, exercido pelo Prefeito. (grifou-se)

Lei Orgânica do Município de Sant’Ana do Livramento:

Art. 5º - São poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo e o Executivo.

§ 1º - É vedada a delegação de atribuições entre os poderes, salvo as exceções previstas nesta Lei Orgânica.

§ 2º - Quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro. . (grifou-se)

No mesmo sentido, veja-se a jurisprudência dos Tribunais:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º E PARÁGRAFOS DA LEI Nº 1883/2009 DO MUNICÍPIO DE CRUZ ALTA. **MATÉRIA ATINENTE AO FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. PROJETO APRESENTADO POR VEREADOR. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ARTIGO 2º DA LEI IMPUGNADA. EMISSÃO DE ORDEM AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA HARMONIA E INDEPENDÊNCIA DOS PODERES.** Sobre o processo legislativo na esfera jurídica da União, o artigo 84, inciso VI, letra "a" da Constituição Federal atribui competência privativa ao Presidente da República, para dispor sobre a organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. **Por simetria, a regra se aplica aos Estados e aos Municípios.** Assim, por tratar de matéria atinente ao funcionamento da administração municipal (...), e **por ter sido apresentada por iniciativa do Poder Legislativo**, padece de vício formal a Lei nº 1.883/09, art. 1º e parágrafos 1º e 2º. Ainda, apresenta vício de inconstitucionalidade o artigo 2º da referida lei, que "determina" prazo para o cumprimento da medida. **Com tal expressão, a Câmara efetivamente emitiu uma ordem, criou uma obrigação ao Poder Executivo, o que não é aceitável em face do princípio da harmonia e independência entre os poderes,** inscrito no art. 10 da Constituição Estadual. **AÇÃO PROCEDENTE. UNÂNIME.** (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70033823410, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Genaro José Baroni Borges, Julgado em 29/11/2010) (grifou-se)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - ARTIGOS 5º, INCISOS I E II, E 6º, AMBOS DA LEI Nº 5.058, DE 11 DE SETEMBRO DE 2015, DO MUNICÍPIO DE TAUBATÉ - **IMPOSIÇÃO DE OBRIGAÇÃO** E FIXAÇÃO DE PRAZO **PARA A REGULAMENTAÇÃO DA NORMA LEGAL** - **INADMISSIBILIDADE** - **INGERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA** - **NÃO CABE AO PODER LEGISLATIVO ESTIPULAR PRAZO PARA QUE O EXECUTIVO REGULE A NORMA** - **DESRESPEITO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES** - PRECEDENTES - AFRONTA AOS ARTIGOS 5º, 47, INCISOS XIV E XIX, ALÍNEA 'A', E 144, TODOS DA CARTA PAULISTA - **INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA** - **AÇÃO PARCIALMENTE PROCEDENTE**". (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017789-51.2018.8.26.0000; Relator (a): Renato Sartorelli; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 20/06/2018; Data de Registro: 22/06/2018) (grifou-se)

Destarte, por todos os ângulos de análise, constata-se que o projeto de lei ora analisado apresenta não só vícios de ordem formal (o que por si só já obstaria à análise de mérito), mas também material, à luz das disposições constitucionais e legais e também da jurisprudência.

III. Diante de todo o exposto, em conclusão, respeitada a natureza opinativa do parecer jurídico, que não vincula, por si só, a manifestação das comissões permanentes e a convicção dos



membros desta Câmara e, ainda, assegurada a soberania do Plenário, opina-se pela inviabilidade do Projeto de Lei analisado pela via da iniciativa parlamentar, porque a instituição e execução da Política Municipal de Turismo Rural acaba por se referir a várias ações que devem ser executadas pelo Poder Executivo em matérias de competência reservada, contrariando, assim, o princípio da independência e harmonia entre os Poderes previsto nas Constituições Federal e Estadual e na Lei Orgânica do Município, além da orientação jurisprudencial.

Por último, ressalva-se que, por ser meritório o objeto do projeto de lei, a título de sugestão, o texto da proposição pode ser alterado a fim de servir como objeto de Indicação ao Executivo, nos termos do Regimento Interno da Câmara, pois assim o Vereador poderá preservar a autoria da proposição legislativa perante o agente político que detém competência para a matéria.

O IGAM permanece à disposição.

Roger Araújo Machado
Advogado, OAB/RS 93.173B
Consultor Jurídico do IGAM

RECEBIDO EM
10 / 03 / 2023
AS 9 h 50 min