



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

Parecer nº 023/2023

Projeto de Lei Ordinária nº 051/2023, que “Dispõe sobre a criação da Política ao Turismo no Município de Sant’Ana do Livramento e dá outras providências.” Constitucionalidade. Inteligência do art. 180 da CF/88. Tema 917 STF.

Trata-se de solicitação de parecer formulada pelo Vereador Thomaz Guilherme Goia Alves, fls. 09, datada de 04/04/2023, acerca do Projeto de Lei Ordinária nº 051/2023, que “Dispõe sobre a criação da Política ao Turismo no Município de Sant’Ana do Livramento e dá outras providências”. Recebida a solicitação de parecer em 10/04/2023. Autuado e rubricado até fls. 09.

Inicialmente, refira-se que as ações postas junto ao PL, em linhas gerais, são típicas de gestão, dispensando, inclusive, sua imposição pela via normativa, em que pese não haver impedimento para tanto, pois, inclusive, a Lei Orgânica Municipal traz regramentos objetivando a Política Municipal de Turismo, vejamos:

Art. 10 - Compete, ainda, ao Município, concorrentemente com a União ou o Estado, ou supletivamente a eles:

XXIV - prover sobre a defesa da fauna e da flora, sobre o controle da poluição ambiental, assim como dos bens e locais de valor histórico, cultural, turístico ou arqueológicos;

XI - incentivar o comércio, a indústria, a agricultura, o turismo e outras atividades que visem o desenvolvimento econômico e social;

Art. 131 - O Município promoverá e incentivará o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Art. 219 - O Município juntamente com o Estado e com a comunidade, instituirá a política municipal de turismo, definindo as normas a serem observadas pelo Poder Público e pela iniciativa, objetivando a promoção e o incentivo do turismo como fator de desenvolvimento social e econômico de Sant’Ana do Livramento.

Rua Senador Salgado Filho, 528
Santana do Livramento, RS - CEP: 97573-432
Fone: (55) 3241-8600 - Fax: (55) 3241-8600



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

§ 1º - Para o cumprimento do disposto neste artigo, O Poder Público Municipal, juntamente com o Estado e com a colaboração da comunidade em geral, deverá promover:

I - o inventário e a regulamentação do uso, ocupação e fruição dos bens naturais e culturais de interesse turístico;

II - a infraestrutura básica necessária à prática do turismo, apoiando e realizando investimentos na produção, criação e qualificação dos empreendimentos, equipamentos e instalações ou serviços turísticos, mediante linhas de créditos especiais e incentivos para tanto;

III - a implantação de atividades que visem ao constante controle de qualidade dos bens e serviços turísticos oferecidos;

IV - a aplicação de medidas necessárias e específicas para a formação de recursos humanos para o setor;

V - a elaboração sistemática de pesquisas sobre a oferta e a demanda turística, com vistas ao incremento das atividades afins e à análise dos fatores de oscilação no mercado turístico do Município;

VI - o fomento ao intercâmbio permanente com outros Município da Federação e com cidades turísticas do Exterior, em especial com as dos Países do Prata, objetivando, assim, o fortalecimento do espírito de fraternidade e o aumento do fluxo turístico, bem como a elevação da média de permanência do turista no território municipal;

VII- a construção de albergues populares e de áreas de “camping” ou similares, com infraestrutura necessárias, favorecendo, assim, o lazer de todas as camadas da população.

§ 2º - As iniciativas previstas neste artigo estender-se-ão também aos pequenos proprietários rurais deste Município, cujas propriedades estiverem localizadas em áreas consideradas de valor turístico ou que, por circunstâncias outras, vierem a ser demarcadas em lei como tais, de forma a viabilizar alternativas econômicas que estimulem a sua permanência no meio rural, possibilitando, com isso, a socialização dessas comunidades.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Utilizando-se por analogia a interpretação do julgado RE 1282228 - STF¹, pode-se concluir que a proposição resguarda a efetivação de direito previsto junto à Lei Orgânica, em que pese que parte de seu objeto se confunda com a própria rotina administrativa.

A priori, não se vislumbra que a pretensão lançada no PL não seja, a princípio, como já referido, rotina administrativa, todavia, com eventual imposição legal haverá **resguardo da proteção constitucional**², ainda que haja a ocorrência de dispositivos expressos junto à Lei Orgânica.

“Noutras palavras, não se trata sequer de reconhecer direitos, visto que eles emanam da própria Constituição, mas de lhes dar concretude. Trata-se, assim, de providência exigida de todos os poderes do Estado. Conforme fiz observar quando do julgamento da ADI 5.243, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. para o acórdão Min. Edson Fachin, Pleno, DJe 02.08.2019, não há invasão de competência quando o poder legislativo limita-se a explicitar o conteúdo de direito fundamental já expresso na Constituição.”³ [grifo nosso]

Há que se observar, ainda, o comando do Tema 917 do STF e seu objetivo final – a atividade parlamentar:

“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 (art. 61, § 1º, II, "a", "c" e "e", da Constituição Federal).” [grifo nosso]

¹ AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **CRIAÇÃO DO PROGRAMA CRECHE SOLIDÁRIA. INEXISTÊNCIA DE OFESA À INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.** DECISÃO RECORRIDA QUE SE AMOLDA À JURISPRUDÊNCIA DO STF. DESPROVIMENTO DO AGRAVO REGIMENTAL. 1. Norma de origem parlamentar que não cria, extingue ou altera órgão da Administração Pública não ofende a regra constitucional de iniciativa privativa do Poder Executivo para dispor sobre essa matéria. Precedentes. 2. **Não ofende a separação de poderes a previsão, em lei de iniciativa parlamentar, de encargo inerente ao Poder Público a fim de concretizar direito social previsto na Constituição.** Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 1282228 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 15/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-295 DIVULG 17-12-2020 PUBLIC 18-12-2020) [grifo nosso]

² Constituição Federal.

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico. [grifo nosso]

³ Extraído do acórdão A G .REG. NO R

ECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.282.228 RIO DE JANEIRO. Disponível em https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&queryString=1282228&sort=_score&sortBy=desc acesso em 27/05/2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS
Procuradoria Jurídica

É o julgado exarado pelo TJ/RS:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL N° 8.283/2018 DE CAXIAS DO SUL/RS, QUE INSTITUIU O PROJETO “AGRICULTURA ECOLÓGICA COMEÇA NA ESCOLA”. NORMA COM ENFOQUE NA SAÚDE PÚBLICA E PRESERVAÇÃO DO MEIO AMBIENTE. INCONSTITUCIONALIDADE NÃO VERIFICADA. A lei municipal que instituiu projeto visando ao incentivo da prática de atividades voltadas à produção orgânica, como o cultivo de hortaliças, árvores frutíferas, plantas medicinais, ornamentais e outras sem o uso de fertilizantes, agrotóxicos e similares, tem enfoque na saúde pública e preservação do meio ambiente, nos termos dos artigos 6º, 196 e 225 da Constituição Federal, cuja matéria não consta do rol de competência (legislativa) exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Conforme tese fixada pelo STF no julgamento do ARE 878911 (TEMA 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 (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal)”. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA IMPROCEDENTE UNÂNIME. (Direta de Inconstitucionalidade, N° 70081679615, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: André Luiz Planella Villarinho, Julgado em: 11-09-2019) [grifo nosso]

As exceções para a propositura do processo legislativo, via de regra, devem ser interpretadas de forma restritiva⁴. Encontram-se elencados em rol taxativo na CF os casos de iniciativa exclusiva⁵. Da mesma forma, o Supremo Tribunal Federal já decidiu que:

⁴ Cf. MAXIMILIANO, Carlos. Hermenêutica e Aplicação do Direito. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 162 e seguintes

⁵ STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.8.2007.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

“A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca.”⁶

“Especificamente em relação ao atual ordenamento, cabe ao Presidente da República, com exclusão de outros legitimados, propor projetos de lei que disponham sobre criação e extinção de órgãos da Administração Pública federal (CF, art. 61, § 1º, II, e). Contudo, essa cláusula deve ser interpretada de forma restritiva, por conta de fatores históricos e dogmáticos. Não se pode nela ver uma inconstitucionalidade (por vício de iniciativa) de qualquer projeto de lei proposto pelo Legislativo e que trate sobre políticas públicas. Isso é assim porque o Legislativo tem a prerrogativa – e o dever – de concretizar os direitos fundamentais sociais, aos quais está constitucionalmente vinculado (art. 5º, § 1º). Dessa maneira, é possível defender uma interpretação da alínea e do inciso II do § 1º do art. 61 que seja compatível com a prerrogativa do legislador de formular políticas públicas. O que não se admite é que, por iniciativa parlamentar, se promova o redesenho de órgãos do Executivo, ou a criação de novas atribuições (ou mesmo de novos órgãos). Do mesmo modo, é inadmissível que o legislador edite meras leis autorizativas, ou, ainda, que invada o espaço constitucionalmente delimitado para o exercício da função administrativa (reserva de administração). Nesse sentido parece também caminhar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Realmente, a Corte, após vedar qualquer iniciativa parlamentar sobre Administração Pública (1ª fase) e proibir que Deputados ou Senadores propusessem projetos de lei que criassem órgãos ou atribuições (2ª fase), dá indícios – ainda que tímidos – de encaminhar-se para uma terceira fase, em que é permitido ao Legislador iniciar projetos de lei instituindo políticas públicas, desde que não promova o redesenho de órgãos do Executivo.”⁷ [grifo nosso]

Em caso análogo, com a aplicação do Tema 917, o TJ/SP

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Pretensão que envolve a Lei nº 1.454, de 17 de maio de 2019, que “dispõe sobre a

⁶ STF, Pleno, ADI-MC nº 724/RS, Relator Ministro Celso de Mello, DJ de 27.4.2001.

⁷ LIMITES DA INICIATIVA PARLAMENTAR SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS UMA PROPOSTA DE RELEITURA DO ART. 61, § 1º, II, e, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal> acesso em 27/05/2022.



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas escolas públicas e adjacências, existentes no município de Lindóia" – Matéria que não se encontra especificamente no rol de competência privativa do Poder Executivo – Teor da norma contestada que não ingressa na estrutura ou atribuição dos órgãos da Administração Pública e nem no regime jurídico dos servidores – Ausência de interferência na gestão administrativa – Inviabilidade de reconhecimento de inconstitucionalidade por alegada falta de indicação de fonte de custeio ou em razão de a norma criar novas despesas, porquanto, além de não versar sobre assunto de competência exclusiva, eventual gasto apenas impediria a aplicação no mesmo exercício financeiro – Tema de repercussão geral estabelecido pelo E. STF (Tema 917) em recurso cujo julgamento se consignou a inexistência de inconstitucionalidade por não estar configurado vício de iniciativa e violação à separação de poderes em lei sobre o exato mesmo assunto de instalação de câmeras em escolas públicas municipais e cercanias – Segurança de usuários de serviços públicos e servidores que já integram as obrigações dos administradores públicos – Proteção integral de crianças e adolescentes que é direito fundamental de segunda geração, impondo prestação positiva de todos os entes políticos – Precedente deste C. Órgão Especial – Inconstitucionalidade não configurada – Ação improcedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2231687-16.2019.8.26.0000; Relator (a): Alvaro Passos; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/03/2020; Data de Registro: 05/03/2020) [grifo nosso]

Em linhas gerais, vislumbra-se se tratar de proposição eminentemente principiológica, que fixa princípios e objetivos para a área em que especifica, estando hierarquicamente abaixo da Lei Orgânica, entretanto, ainda assim, deve-se registrar que o entendimento do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que a simples falta de previsão da despesa nas leis orçamentárias não resulta, por si só, na inconstitucionalidade da lei que a cria, se for o caso. Nesse caso, haverá, sim, impossibilidade de execução da despesa, mas não inconstitucionalidade da norma (ADI 3599, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007; ADI 1585, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 19/12/1997; ADI 1428 MC, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 01/04/1996; ADI 1292 MC, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1995).



Câmara Municipal de Sant'Ana do Livramento – RS

Procuradoria Jurídica

Refira-se, ainda, considerando o caráter principiológico da preposição, qual seria sua delimitação para fins práticos no campo de sua aplicação, a fim de que venha a ser efetiva gerando efeitos concretos, a evitando-se que se torne inócuas dentro do ordenamento jurídico.

Assim, o parecer, s.m.j., de caráter opinativo^{8 9} é pela constitucionalidade do PL em voga.

Em que pese desnecessário explicitar, o presente parecer não exime as Comissões pertinentes das respectivas análises acerca do PL.

Sant'Ana do Livramento, 13 de abril de 2023.


Christiano Fagundes da Silva
Procurador Jurídico

⁸ STF. MS 24073.

⁹ O parecerista, como ensina a lição de Celso Antonio Bandeira de Mello, não pratica ato administrativo, ‘sendo, quando muito, ato de administração consultiva, que visa informar, elucidar, sugerir providências administrativas a serem estabelecidas nos atos de administraçãoativa.’. Prerrogativas da Advocacia Pública. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Editora Fórum. 2016. pág. 109.