



Porto Alegre, 3 de novembro de 2017.

## **Orientação Técnica IGAM nº 28.558/2017.**

I. O Poder Legislativo do Município de Guaíba, RS, solicita orientação acerca de Projeto de Lei nº 120, de 2017, de origem do mesmo Poder, que tem por fim Criar o Plano Guaíba, Turismo Farroupilha.

II. Dispor sobre o plano de turismo do Município consiste em assunto de interesse local, de acordo com o inciso I do art. 30, da Constituição Federal<sup>1</sup>.

Neste sentido, este Instituto elaborou texto em seus Informativos, intitulado “Turismo: uma oportunidade para os Municípios – Como implantar a política de turismo municipal.”<sup>2</sup>, recomendando-se a leitura.

No entanto, ainda que se trate o texto projetado de redação que visa a edição de uma lei autorizativa, por conta de seu conteúdo, é preciso verificar a quem pertence a iniciativa legislativa, para que se confirme a legitimidade dos autores da proposição para desencadear do processo legislativo.

Neste sentido, valendo-se da lição disponível na doutrina de André Leandro Barbi de Souza<sup>3</sup>, busca-se a compreensão sobre o assunto:

A iniciativa 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).

---

<sup>1</sup> Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

<sup>2</sup>=<https://www.igam.com.br/upload/intranet/produtos/E47bFK7qS3YFnexnR5WBhGoJPfXgykiqWtHNV77s.pdf>

<sup>3</sup> SOUZA. André Leandro Barbi de. A Lei, seu Processo de Elaboração e a Democracia. Porto Alegre. Livre Expressão. 2013, p. 31 e 32.



III. Considerando que a pretensão da Câmara é a criação de plano de turismo, cumpre verificar ao longo das decisões do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul o que manifesta com relação à matéria de turismo:

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: Armínio José Abreu Lima da Rosa, Julgado em 21/03/2005) (Grifou-se)

1.ENSINO. CURRÍCULO ESCOLAR. (...). **8. PONTO TURÍSTICO. COMPETENCIA PARA LEGISLAR. ATOS DE GESTÃO. INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL QUE TIPIFICA ATOS DE GESTÃO E, TIRANTE A ADMISSÃO QUANTO A CRIAÇÃO DE DISTRITO TURÍSTICO, TODOS OS DEMAIS DISPOSITIVOS SÃO IMPOSITIVOS AO EXECUTIVO, INCLUSIVE ESTABELECE PRAZO PARA ACOLOCAÇÃO DE PLACAS INDICATIVAS, DE LIMPEZA DE ACOSTAMENTO, ETC.** 9. (...) 17. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. SECRETARIAS E ORGAOS. ATRIBUIÇÕES. INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL QUE CRIA ATRIBUIÇÕES AS SECRETARIAS E ORGAOS DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. 18. (...). (RESUMO). (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 591092986, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Adalberto Libório Barros, Julgado em 10/08/1992) (Grifou-se)

Note-se que quando se trata da criação de programas, de atribuições aos órgãos da administração e de atos de gestão relacionados ao turismo, tem-se por inviável que a proposição seja deflagrada pela Câmara. Todavia, é bem verdade que o Supremo Tribunal Federal tem afirmado, em seus julgados, de forma geral, que a iniciativa de matérias que se relacionam ao exercício do Governo é de iniciativa privativa do Prefeito quando se relacionar às hipóteses associadas ao § 1º do art. 61 da Constituição Federal, para o Presidente da República. Neste sentido, exarou decisão de repercussão geral no recurso extraordinário com agravo nº 878.911, Rio de Janeiro:

Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da

jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (RELATOR: MIN. GILMAR MENDES. RECTE. (S): CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO) (grifou-se)

Ora, veja-se o que disciplina o § 1º do art. 61 da Constituição Federal:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#))

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001](#))

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. ([Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998](#))

Assim, ainda que se trate de turismo, nas circunstâncias do texto projetado, veja-se que o caso é de autorização para que o Executivo crie um plano de turismo Farroupilha para Guaíba.

Note-se que a Lei Estadual nº 13.791 de 19 de setembro de 2011, declarou o Município “Berço da Revolução Farroupilha”. Deste modo, frente a declaração posta, não depende o Poder Executivo de uma lei autorizativa para que inclua tal atividade em um planejamento de turismo, dentro das políticas públicas, o que é necessário é que tenha a previsão orçamentária e que se faça inserção do assunto nas leis pertinentes, ou seja, por exemplo, no calendário de eventos, se assim desejar, ou no próprio plano municipal de turismo.

Deste modo, a norma pretendida, nos termos da repercussão geral do STF já mencionada, não se vislumbra tratar-se diretamente da estrutura ou da atribuição dos órgãos da administração, nem do regime jurídico de servidores públicos. Pretende o Legislativo que se inclua na organização das políticas de turismo

a temática relacionada à lei já existente. Em outras palavras, vislumbra-se até mesmo a desnecessidade de legislar, uma vez que o município possui Secretaria Municipal de Turismo<sup>4</sup>, pressupõe-se que tenha um plano de turismo, havendo, não se vislumbra impedimento de se incluir no plano as atividades relacionadas, tendo em vista à existência de uma lei que declara a cidade como “Berço da Revolução Farroupilha”. Deste modo, tecnicamente, o correto seria a alteração na lei local.

O que não viabiliza o Projeto de Lei seria a inexistência da política de turismo e sua criação pelo Poder Legislativo. Situação essa que precisa ser verificada em âmbito local.

**IV.** Diante do exposto, considerando o disposto no acórdão com decisão de repercussão geral no recurso extraordinário com agravo nº 878.911 do STF, conclui-se que a viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 120, de 2017, uma vez que apresentado de forma autorizativa, depende de que seja compulsada a legislação local, pois se já houver plano de turismo local, a matéria não interfere no disposto no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, que trata iniciativa privativa do Executivo, uma vez que existe lei estabelecendo que o Município é “Berço da Revolução Farroupilha”. Sendo tecnicamente viável ajustar-se à legislação já existente, que pode demonstrar, inclusive, a desnecessidade de legislar.

Contudo, se detectada a criação da política de maneira a interferir na governabilidade, a proposição precisará ser convertida em Indicação.

O IGAM permanece à disposição.



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



**Marcos Daniel Leão**  
OAB/RS 37.981  
Consultor do IGAM

---

<sup>4</sup> <http://www.guaiba.rs.gov.br/secretaria-de-turismo-desporto-e-cultura/>