

Porto Alegre, 9 de março de 2026.

Orientação Técnica IGAM nº 3.209/2026.

I. Relatório.

O Poder Legislativo do Município de Estância Turística de Ibitinga solicita orientação acerca da constitucionalidade, legalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 12/2026, de iniciativa parlamentar, que institui o Programa Municipal “CEP da Cultura Ibitinga” para ocupação cultural de imóveis públicos municipais por iniciativas socioculturais sem fins lucrativos.

II. Análise técnica.

O objeto do projeto se insere na competência municipal para promoção da cultura e no modelo cooperativo do Sistema Nacional de Cultura, que incentiva a criação de políticas locais, com descentralização e participação social. A Constituição Federal afirma esse desenho no **art. 216-A**:

Constituição Federal de 1988, art. 216-A, caput e § 1º

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

I-diversidade das expressões culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

II-universalização do acesso aos bens e serviços culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)

III-fomento à produção, difusão e circulação de conhecimento e bens culturais; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)
IV-cooperação entre os entes federados, os agentes públicos e privados atuantes na área cultural; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)
V-integração e interação na execução das políticas, programas, projetos e ações desenvolvidas; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 71, de 2012)
VI-complementaridade nos papéis dos agentes culturais;
[...]

Nesse mesmo sentido, a **Lei Complementar Federal nº 195/2022 (Lei Paulo Gustavo)** exige dos Municípios beneficiários o fortalecimento de seus sistemas de cultura:

Lei Complementar Federal nº 195/2022 (Lei Paulo Gustavo), art. 4º

Art. 4º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que receberem recursos oriundos desta Lei Complementar deverão comprometer-se a fortalecer os sistemas estaduais, distrital e municipais de cultura existentes ou, se inexistentes, implantá-los, com a instituição dos conselhos, dos planos e dos fundos estaduais, distrital e municipais de cultura, nos termos do art. 216-A da Constituição Federal.

Logo, sob o ângulo material, a criação de programa municipal voltado à ocupação cultural de imóveis, com contrapartida social, é compatível com a competência municipal para a cultura e com os marcos federais de fomento (Lei Complementar nº 195/2022 e Lei Federal nº 14.903/2024), tratando-se de política pública legítima.

O ponto central, contudo, é a iniciativa legislativa e a chamada “reserva de administração”. Por simetria com a **Constituição Federal, art. 61, § 1º, II**, e com a Constituição do Estado de São Paulo (notadamente os **arts. 24, § 2º, 47, II, XIV e XIX**), cabe privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a organização e o funcionamento da Administração, a estrutura e atribuições de seus órgãos, a gestão de bens públicos e o regime jurídico dos servidores.

O Tribunal de Justiça de São Paulo tem reiterado que leis de iniciativa parlamentar que disciplinem de forma concreta a fruição de bens públicos e o modo de prestação de serviços ou programas administrativos padecem de vício formal de iniciativa.

Nesse sentido é paradigmática a decisão do Órgão Especial do TJSP na ADI relativa ao Município de Mirassol, em que se reconheceu a inconstitucionalidade de lei municipal que, por iniciativa da Câmara, alterou a forma de exploração do estacionamento rotativo (Área Azul):

TJSP — Direta de Inconstitucionalidade nº 2002671-88.2025.8.26.0000

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Município de Mirassol – Lei nº 4.883/2024, que Altera dispositivos da Lei nº 2.985/2006, que, por sua vez, versa sobre a exploração do serviço de estacionamento rotativo (Área Azul) – Alegação de violação às disposições dos artigos 1º, 5º, 24, § 2º, item 2, 47, incisos II, XIV e XIX, 119 e 144, da Constituição Estadual – Pedido de declaração de inconstitucionalidade da referida lei municipal – Procedência do pedido – As alterações promovidas pela norma impugnada dizem respeito à política tarifária e à forma de fruição de bem público de uso comum do povo – Projeto de lei de iniciativa do Poder Legislativo Vício de iniciativa configurado – É de competência exclusiva do Prefeito do Município a iniciativa de leis que digam respeito à estrutura da administração municipal, às atribuições de seus órgãos e ao regime jurídico dos servidores públicos municipais – Ademais, a lei impugnada, ao disciplinar hipóteses de isenção do pagamento da tarifa e de multa, bem como ao impor a forma de notificação das irregularidades a agentes da concessionária, usurpou competência privativa do Chefe do Poder Executivo, a quem compete privativamente a prática de atos relacionados à organização e ao funcionamento da administração pública municipal – Precedentes deste C. Órgão Especial – AÇÃO PROCEDENTE .

A decisão é clara: quando a lei, por iniciativa parlamentar, passa a disciplinar a forma de fruição de bem público e o modo de atuação da Administração ou da concessionária, ocorre usurpação da competência privativa do Prefeito.

No caso de Ibitinga, o Projeto de Lei nº 12/2026, de iniciativa de vereadora, não se limita a enunciar diretrizes gerais de política cultural. Ele institui, de forma vinculante, um programa administrativo específico, voltado à ocupação cultural de “imóveis públicos municipais”, e fixa parâmetros concretos de gestão desses bens: define que a ocupação ocorrerá “por meio de cessão de uso gratuita” (**art. 3º**), condicionada a contrapartida social; estabelece o rol de possíveis beneficiários (**art. 4º**); vincula o prazo da cessão a até 5 anos, renováveis por igual período, mediante avaliação (**art. 6º**).

Trata-se de disciplina direta da gestão do patrimônio imobiliário municipal e de um programa de uso continuado desses bens, com impactos sobre a Administração e, eventualmente, sobre contratos e concessões já existentes.

Ao assim proceder, o projeto ingressa no núcleo de atos típicos de gestão do Executivo, violando o princípio da separação e harmonia entre os Poderes (cf. **Constituição Federal, art. 2º**, e **Constituição Estadual de São Paulo, art. 5º**) e a reserva de iniciativa do Prefeito em matéria de organização e funcionamento da Administração e uso de bens públicos.

A analogia com o precedente de Mirassol é direta: ali, a Câmara disciplinou por lei, de iniciativa própria, a forma de fruição de bem público de uso comum (vagas de estacionamento); aqui, pretende fazê-lo quanto a imóveis públicos municipais, impondo ao Executivo um modelo de cessão gratuita, prazos e contrapartidas, sem participação originária do Prefeito no processo legislativo.

Há ainda um aspecto setorial relevante: o projeto alcança genericamente “imóveis públicos municipais”, o que abrange tanto bens sob administração do Poder Executivo quanto, em tese, bens do próprio Legislativo. Para os imóveis afetos à Câmara Municipal, a própria Lei Orgânica e o Regimento Interno normalmente atribuem à Mesa a gestão e a definição de regras de uso do espaço legislativo, que podem ser veiculadas por resolução.

Ampliar, por lei formal de iniciativa parlamentar, um programa obrigatório para todo o patrimônio imobiliário do Município, administrado pelo Executivo, acentua o vício de iniciativa e a interferência na esfera administrativa alheia.

Do ponto de vista de técnica legislativa e de segurança jurídica, mesmo que o projeto viesse a ser encaminhado pelo Prefeito, seria recomendável maior detalhamento procedimental, a ser preferencialmente disciplinado no próprio texto ou em regulamento executivo: exigência de seleção pública (edital ou chamamento) para escolha das entidades ocupantes, com critérios objetivos de habilitação e julgamento; indicação do órgão gestor (por exemplo, a Secretaria Municipal de Cultura); previsão de mecanismos de fiscalização, prestação de contas das contrapartidas sociais, hipóteses de rescisão e retomada do imóvel em caso de descumprimento; vedação de subcessão ou desvio de finalidade; compatibilização com o Plano Municipal de Cultura e com o sistema municipal de cultura a ser estruturado conforme **art. 216-A da CF** e a **Lei Complementar nº 195/2022**; e correções formais pontuais (como a falha de pontuação entre os arts. 6º e 7º).

Tais pontos, porém, não afastam o vício formal de iniciativa na versão atual.

III. Conclusão.

Conclui-se que o conteúdo material do Programa “CEP da Cultura Ibitinga” é compatível com a competência municipal em matéria cultural e dialoga com a Lei Complementar nº 195/2022 e com a Lei Federal nº 14.903/2024, mas o Projeto de Lei nº 12/2026, por ser de iniciativa parlamentar e disciplinar concretamente a ocupação de imóveis públicos municipais e a execução de programa administrativo, apresenta

inconstitucionalidade formal por vício de iniciativa, à luz da Constituição do Estado de São Paulo e da jurisprudência do TJSP.

Diante disso, recomenda-se que a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação opine pela inviabilidade jurídica do projeto na forma apresentada, sugerindo o seu arquivamento ou a transformação de seu conteúdo em anteprojeto a ser encaminhado pela via da indicação ao Prefeito. Caso o Chefe do Executivo venha a propor norma sobre o tema, deverão ser incorporadas as salvaguardas de técnica legislativa, procedimento, controle e transparência apontadas na análise.

O IGAM permanece à disposição.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Cristiane Almeida Machado".

CRISTIANE ALMEIDA MACHADO

Advogada, OAB/RS 123.896

Consultora Jurídica do IGAM

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Roger Araújo Machado".

ROGER ARAÚJO MACHADO

Advogado, OAB/RS 93.173B

Consultor Jurídico do IGAM