Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final

Projeto de Lei nº: 982/2025

Autor(a): Vera. Samanda

PARECER

EMENTA: Projeto de Lei nº 982/2025. Proposição que autoriza o Poder Executivo a instalar bebedouros públicos em áreas de grande circulação de pessoas no Município do Natal. MATÉRIA DE INICIATIVA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO. PROPOSTA LEGISLATIVA AUTORIZATIVA. INCONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES JURISPRUDENCIAIS E DA PROCURADORIA LEGISLATIVA DESTA CASA. PARECER PELA REJEIÇÃO DO PROJETO.

I – RELATÓRIO:

Tratam-se os presentes autos de Projeto de Lei nº 982/2025, de autoria da Vera. Samanda, que autoriza o Poder Executivo a instalar bebedouros públicos em áreas de grande circulação de pessoas no Município do Natal, como praças, parques, paradas, centros comerciais, dentre outros.

Em sua justificativa de fls. 04/05, a autora aduziu, em síntese, que o projeto visa garantir o acesso público e gratuito à água potável em áreas de grande circulação de pessoas; a ausência de pontos de abastecimento de água em áreas públicas

acarreta consequências diretas à saúde da população e, que a presente proposta legislativa encontra respaldo nos arts. 6º e 30 da CF.

À fl. 07, consta certidão do Departamento Legislativo informando a inexistência de projeto em tramitação ou já convertido em Lei com semelhante discussão.

Em despacho de fl. 08, este Parlamentar, na condição de Presidente da Comissão de Justiça, avocou a relatoria da matéria, conforme autoriza o inciso IV do art. 56 do RICMN.

É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Preambularmente, cumpre registrar não haver dúvidas da competência da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final para examinar a legalidade e a constitucionalidade do projeto de lei apresentado. O fundamento, para tanto, encontra amparo no art. 71, inciso I do Regimento Interno.

Convém salientar que o exame a ser realizado por este Relator reveste-se de natureza estritamente jurídico-legal, razão pela qual não se incluirão, neste parecer, juízos de valor de ordem político-social acerca do mérito da proposição legislativa.

Como já relatado, a proposta legislativa *autoriza o Poder Executivo a instalar bebedouros públicos em áreas de grande circulação de pessoas*.

Em que pese a boa intenção da autora do projeto, observa-se que o caderno legislativo aborda matéria inserida na esfera de competência privativa do Poder Executivo.

Tal circunstância, inclusive, parece ter sido percebida pela própria propositora, tanto que optou por apresentar a iniciativa sob a forma de projeto autorizativo. Assim, incide na hipótese a inconstitucionalidade formal por violação ao princípio da separação dos poderes.

Ora, mas se poderia argumentar que não haveria essa inconstitucionalidade pelo fato de estarmos diante de um projeto de lei autorizativo. Tal raciocínio não se sustenta.

Este Relator já possui entendimento firmado contrário à admissibilidade de projetos de lei autorizativos como o da espécie.

A apresentação de projetos de lei autorizativos por parlamentares visa, em regra, contornar uma inconstitucionalidade, fazendo com que seja aprovado comando legal que não obrigue, mas apenas autorize o Poder Executivo a praticar uma determinada ação, tornando-se injurídicos, na medida em que não veiculam norma a ser cumprida, mas mera faculdade que pode ou não ser exercida por quem a recebe.

Segundo Márcio Silva Fernandes, titular do cargo de Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados, em seu estudo "Inconstitucionalidade de projetos de lei autorizativos", *o "**projeto autorizativo nada acrescenta ao ordenamento jurídico, pois não possui caráter obrigatório para aquele a quem é dirigido**. Apenas autoriza o Poder Executivo a fazer aquilo que já lhe compete fazer, mas não atribui dever ao Poder Executivo de usar a autorização, nem atribui direito ao Poder Legislativo de cobrar tal uso... . **A autorização em projeto de lei consiste em mera sugestão dirigida a outro Poder, o que não se coaduna com o sentido jurídico de lei, acima exposto. Tal projeto é, portanto, injurídico**."*[1] *(pág.05)*

Hodiernamente, não existe amparo constitucional e jurídico para que o Poder Legislativo autorize o Poder Executivo a adotar alguma providência administrativa ou que deflagre o processo legislativo quando ele, o Poder Executivo, é o detentor da competência constitucional para fazê-lo.

Nesses casos a lei autorizativa se apresenta numa tentativa transversa de mitigar a regra da reserva da iniciativa, um dos corolários do princípio da separação entre os poderes, alçado ao status de cláusula imodificável de nossa Constituição pelo que dispõe o inciso III, do §4º, do art. 60.

[1] http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1375

O Supremo Tribunal Federal, a partir do julgamento da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva, posicionou-se contrariamente às leis autorizativas sob o entendimento de que: ***"O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".***

Uníssono a este entendimento, a própria Súmula nº 1 da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, assim declara:

> *"Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional."*

Neste sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça do Espírito Santo. Confira.

> *"EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI MUNICIPAL Nº 5.859/2017, DO MUNICÍPIO DE VILA VELHA. AUTORIZAÇÃO PARA OFERECIMENTO DE SERVIÇOS DE OBRAS E LIMPEZA EM LOCAIS PRIVADOS DE USO COMUNITÁRIO. LEGISLAÇÃO DE AUTORIA DA CÂMARA MUNICIPAL. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA IDENTIFICADO. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DOS ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. I. In casu, a Câmara Municipal de*

Vila Velha, por meio da impugnada Lei Municipal nº 5.859/2017, ao autorizar o Poder Executivo Municipal a realizar serviços de limpeza e obras em sedes, capelas mortuárias e em áreas privadas de uso comunitário no Município de Vila Velha, acabou por ingressar na seara reservada ao Chefe do Poder Executivo, tendo em vista que, por simetria ao disposto no artigo 63, incisos I, III e IV, da Constituição Estadual, compete privativamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a "organização administrativa e pessoal da administração do Poder Executivo", bem como sobre "criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo". (...). ***IV. O fato de a Lei em questão ser "meramente autorizativa", autorizando que o Poder Executivo realize determinadas providências que são de sua competência exclusiva, não afasta o vício de inconstitucionalidade, por estar dispondo sobre matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo.*** *Precedentes. V. Resulta identificado o vício formal de iniciativa capaz de evidenciar a mácula de inconstitucionalidade da Lei Municipal nº 5.859/2017, sub judice. VI. Declarada a inconstitucionalidade, ex tunc, da Lei nº 5.859/2017, do Município de Vila Velha." (Tribunal Pleno, ADI 5011878-66.2022.8.08.0000, Rel. Namyr Carlos de Souza Filho, DJ 16.05.23) (Grifei)*

De igual forma, já se posicionou o Tribunal de Justiça de Santa Catarina:

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR N. 1.184/2007 DO MUNICÍPIO DE URUBICI. DIPLOMA DE ORIGEM PARLAMENTAR PROMULGADO APÓS O VETO DO PREFEITO. LEI AUTORIZATIVA À CRIAÇÃO, PELO PODER EXECUTIVO, DE PREMIAÇÃO EM DINHEIRO POR ASSIDUIDADE A SER CONCEDIDO AOS PROFESSORES E DEMAIS SERVIDORES DA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, COM FONTE DE CUSTEIO ATRELADA DIRETAMENTE AO ORÇAMENTO ANUAL. VIOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO PARA LEGISLAR SOBRE A REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS. INCREMENTO DOS GASTOS DO ERÁRIO SEM A CORRESPONDENTE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA. OFENSA AOS ARTS. 32 E 50, § 2º, INCS. II, III E IV, DA CESC. POSSIBILIDADE, ADEMAIS, DA DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MERAMENTE AUTORIZATIVA. PRECEDENTES DO STF E DESTA CORTE. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.* ***1. O caráter meramente autorizativo de lei municipal de origem parlamentar não obsta a declaração de inconstitucionalidade por vício de iniciativa, pois***

> ***neste caso, a declaração faz-se necessária "para evitar que as leis que autorizam aquilo que não se pode autorizar possam existir e viger" (ADI n. 1.136/ Estado, Tribunal Pleno, Rel. Min. Eros Grau, j. Em 16.06.2006).*** *(...).” (TJSC, Direta de Inconstitucionalidade n. 9166682-89.2013.8.24.0000, de Urubici, rel. Eládio Torret Rocha, Órgão Especial, j. 02-03-2016) (Grifei)*

Corroborando esse entendimento, destaco o ***posicionamento firmado pela Procuradoria Legislativa desta Casa, que, em recente manifestação exarada no bojo da análise do Projeto de Lei nº 516/2022****, pronunciou-se de forma categórica pela inconstitucionalidade de proposições legislativas de natureza meramente autorizativa*. Confira-se, a propósito, a ementa e excerto do referido parecer:

> *“EMENTA: LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR****. LEI AUTORIZATIVA AO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INCONSTITUCIONALIDADE. PARECER CONTRÁRIO****.*
> *(...).*
> ***A análise detida da jurisprudência da última década do Supremo Tribunal Federal nos permite concluir, com bastante segurança, ser a 'lei autorizativa' inconstitucional, pelo que contém de violação a princípios e regras cardeais do Estado Democrático de Direito, que dizem respeito ao princípio da independência e harmonia dos***

***Poderes e seus principais corolários constitucionais**: a reserva de iniciativa legislativa e a prerrogativa de auto-organização do Poder Executivo." (data: 22/04/2024) (Grifei)*

Dessarte, à luz da manifesta antijuridicidade das leis de natureza meramente autorizativa, e considerando que a discussão dos presentes autos se insere em matéria privativa do Executivo, impõe-se reconhecer a inconstitucionalidade da proposta legislativa.

III – VOTO:

À vista do exposto, **opino** pela **rejeição** da presente proposição, ante a sua inconstitucionalidade e antijuridicidade, com o consequente arquivamento.

É como voto.

Natal/RN, 11 de março de 2026.

ALDO CLEMENTE – Vereador - PSDB
Presidente da Comissão de Legislação,
Justiça e Redação Final