RIO GRANDE DO NORTE

CÂMARA MUNICIPAL DE NATAL

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL (CLJR)

PROJETO DE LEI Nº 882/2025

PROJETO DE LEI Nº 882/2025 QUE AUTORIZA O PODER EXECUTIVO A CASSAR LICENÇA DE FUNCIONAMENTO E ALVARÁ DE ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS QUE COMERCIALIZEM BEBIDAS ADULTERADAS OU FALSIFICADAS. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. INTERFERÊNCIA NA ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.PARECER PELA REJEIÇÃO DA MATÉRIA.

Iniciativa: Vereador Luciano Nascimento

Relator: Vereador Fúlvio Saulo

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei nº 882/2025, de autoria do Vereador Luciano Nascimento que autoriza o Poder Executivo a cassar o alvará de funcionamento de estabelecimentos comerciais flagrados na venda, armazenamento ou distribuição de bebidas adulteradas ou falsificadas.

A proposição estabelece hipóteses de constatação da infração, prevê a manutenção das responsabilidades civil e penal e remete ao Poder Executivo a regulamentação da matéria.

Consta nos autos, certidão do Departamento Legislativo, informando que tramita nesta casa Legislativa o PL 765/2025, do Vereador Chagas Catarino que trata de matéria idêntica à proposta parlamentar, conforme fl. 05.

O projeto de lei foi encaminhado a esta Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de Natal/RN.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA COMPETÊNCIA DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL.

Compete à Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final- CLJR, nos termos do artigo 71 do Regimento Interno emitir parecer quanto à constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa de todas as proposições que tramitam na Casa Legislativa.

Deve a CLJR examinar a competência legislativa do projeto de lei, se está em consonância com a Constituição Federal, a Constituição Estadual e a Lei Orgânica do Município (artigo 71 Regimento Interno; arts. 5º, 6º e 7º da Lei Orgânica de Natal/RN).

Cabe, ainda, à comissão verificar se o autor do projeto de lei é legitimado para tratar da matéria da propositura e se não usurpa iniciativa reservada ao Poder Executivo Municipal ou de outros entes federativos, conforme dispõe o artigo 39, §§ 1º e 2º da Lei Orgânica Municipal e art. 71 do Regimento Interno desta Casa Legislativa.

Ainda que o projeto de lei esteja juridicamente adequado, deve a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final zelar pela boa técnica legislativa, verificando clareza, precisão, estruturação e organização lógica do texto, combatendo termos vagos, contradições e ambiguidades, uma vez que projetos mal redigidos podem ter sua tramitação prejudicada.

2.2 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL.

A proposição sob análise insere-se, em exame preliminar, no âmbito da competência legislativa do Município, porquanto versa sobre matéria relacionada à fiscalização de atividades econômicas locais, proteção da saúde pública e disciplina do funcionamento de estabelecimentos comerciais, temas tradicionalmente compreendidos como de interesse predominantemente local.

Nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição da República, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e



estadual no que couber, atribuição que se concretiza, no plano infraconstitucional, por meio da Lei Orgânica do Município de Natal, a qual estabelece, dentre outras competências, a de conceder, regulamentar e cassar licenças para o exercício de atividades comerciais; exercer o poder de polícia administrativa sobre atividades potencialmente lesivas à coletividade e zelar pela saúde, segurança e bem-estar da população .

A disciplina normativa voltada à repressão da comercialização de bebidas adulteradas ou falsificadas encontra respaldo, ainda, na competência municipal concorrente para proteção da saúde e defesa do consumidor, revelando-se compatível com o sistema de repartição de competências delineado pela Constituição Federal.

Sob essa perspectiva, não se identifica, em tese, inconstitucionalidade material quanto ao objeto da proposição, uma vez que a matéria tratada não invade competência privativa da União ou dos Estados, nem afronta normas gerais de caráter nacional.

Todavia, cumpre ressaltar que o reconhecimento da competência material do Município não exaure o controle de constitucionalidade da proposição, sendo imprescindível a verificação da observância das regras relativas à iniciativa legislativa, à separação dos poderes e à conformidade da técnica normativa empregada — aspectos que, como se demonstrará, revelam vícios aptos a comprometer a validade formal da matéria.

2.3 DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E VÍCIO DE INICIATIVA.

Não obstante a adequação material da matéria ao âmbito de competência municipal, a proposição em exame incorre em vício formal de iniciativa, ao avançar sobre esfera reservada à atuação típica do Poder Executivo, em afronta direta ao princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da Constituição da República e art. 16 da Lei Orgânica do Município de Natal.

Com efeito, a disciplina normativa proposta, ainda que sob a roupagem de autorização legislativa, não se limita à enunciação de diretrizes gerais de política pública, mas ingressa no campo da regulação concreta da atividade administrativa, ao estabelecer hipótese específica de cassação de licença de funcionamento vinculada à prática de determinada infração.

A cassação de alvará, enquanto medida extrema de polícia administrativa, insere-se no âmbito do poder de polícia estatal, cuja conformação envolve a definição de critérios técnicos de fiscalização; a gradação de sanções administrativas; a observância do devido processo administrativo e a aferição, no caso concreto, da proporcionalidade e razoabilidade da medida.

Trata-se, portanto, de atividade que reclama disciplina normativa e operacional própria do Poder Executivo, a quem compete organizar, regulamentar e executar as funções administrativas, inclusive no tocante à fiscalização de atividades econômicas e à aplicação de sanções.

Ao dispor diretamente sobre a possibilidade de cassação de alvará em hipóteses determinadas, o projeto, ainda que formulado como norma autorizativa, ultrapassa os limites da função legislativa, passando a interferir na forma de exercício do poder de polícia administrativa, o que configura indevida ingerência na organização e funcionamento da Administração Pública.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica no sentido de que o Poder Legislativo não pode, por iniciativa própria, impor obrigações administrativas, criar programas com conteúdo operativo ou definir atribuições a órgãos do Executivo, sob pena de violação à separação dos poderes.

Nesse contexto, cumpre enfrentar a eventual invocação do Tema 917 da Repercussão Geral do STF, frequentemente utilizado para sustentar a constitucionalidade de projetos de iniciativa parlamentar. No julgamento do referido tema, a Suprema Corte fixou a tese de que:

> *"Não usurpa a competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa, não trate da estrutura ou da atribuição de órgãos da Administração Pública."*

No caso vertente, a proposição, ao pretender disciplinar a aplicação de sanção administrativa específica — qual seja, a cassação de alvará —, **retira** do Executivo a margem

de discricionariedade técnica necessária à adequada gestão do poder de polícia, engessando a atuação administrativa e comprometendo a racionalidade do sistema sancionatório.

Ademais, a previsão normativa carece de estruturação mínima quanto aos elementos essenciais do regime jurídico sancionador, tais como critérios de gradação das penalidades; parâmetros de reincidência; procedimentos de fiscalização e defesa e mecanismos de controle e revisão dos atos administrativos.

Tal lacuna evidencia que a intervenção legislativa se dá de forma fragmentária e desarticulada, sem observar a complexidade inerente à atividade administrativa que se pretende regular, o que reforça a inadequação da iniciativa parlamentar no caso.

Dessa forma, resta configurado vício formal de iniciativa, porquanto a proposição invade competência reservada ao Poder Executivo; interfere na organização e no funcionamento da Administração Pública e vulnera o princípio da separação dos poderes.

Trata-se, pois, de inconstitucionalidade formal insanável, apta, por si só, a justificar a rejeição da matéria.

2.4 DA INADEQUAÇÃO DA TÉCNICA LEGISLATIVA

A proposição em análise revela vício relevante sob o prisma da técnica legislativa, comprometendo sua validade jurídica e sua aptidão para produzir efeitos normativos legítimos no ordenamento.

Com efeito, o projeto adota a fórmula segundo a qual *"fica o Poder Executivo autorizado a cassar a licença de funcionamento e o alvará…"* . Tal construção revela tratar-se de norma meramente autorizativa, categoria que, à luz da doutrina especializada e da orientação técnico-legislativa consolidada é considerada inadequada e juridicamente ineficaz.

Isso porque o Poder Executivo, no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, já detém competência própria para fiscalizar atividades econômicas e aplicar sanções administrativas, inclusive a cassação de alvarás, no âmbito do poder de polícia administrativa. A edição de norma que se limita a "autorizar" tal atuação não agrega conteúdo jurídico novo, tampouco cria obrigação, direito ou regime jurídico distinto.

Nessa linha, a doutrina técnico-legislativa reconhece que leis dessa natureza carecem de **densidade normativa**, por não inovarem o ordenamento jurídico, não produzem efeitos vinculantes relevantes e não se coadunam com a função típica do processo legislativo, que consiste na criação de normas gerais e abstratas dotadas de eficácia jurídica própria..

Ademais, a proposição apresenta-se de forma fragmentária e desarticulada, pois não estrutura procedimento administrativo para aplicação da sanção, não estabelece critérios de gradação, proporcionalidade ou reincidência, não define parâmetros de atuação fiscalizatória e nem se integra sistematicamente ao arcabouço normativo já existente. Tal deficiência evidencia que a norma proposta não atende aos requisitos mínimos de clareza, precisão e coerência exigidos para a produção legislativa, conforme preconizam as boas práticas de técnica legislativa.

Cumpre destacar, ainda, que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal tem afirmado que a análise da constitucionalidade das leis deve considerar seu conteúdo material e seus efeitos concretos, sendo vedada a utilização de expedientes formais para contornar limitações constitucionais — o que se verifica, com frequência, na utilização de normas autorizativas em matérias afetas à organização administrativa.

Dessa forma, conclui-se que a proposição padece de inadequação técnico-legislativa, por ausência de conteúdo normativo eficaz, desvio da função típica da lei e utilização indevida de forma autorizativa para disciplinar matéria de natureza administrativa, circunstância que reforça, de maneira autônoma, a inviabilidade de sua aprovação.

3. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, considerando os limites da competência legislativa municipal fixados na Constituição Federal (art. 30, incisos I, art. 2º) e na Lei Orgânica do Município de Natal (arts. 16, 21 e 39, §1º), opino pela **REJEIÇÃO TOTAL** da matéria.

É o parecer.

Sala das Comissões, Natal/RN, 15 de abril de 2026.

Fúlvio Saulo Mafaldo de Sousa
Vereador – Relator CLJRF