



Proposição: PLEI - Projeto de Lei
Número: 000343/2025
Processo: 10975-00 2025
Autoria: Letícia Delgado
Ementa: Dispõe sobre a autorização para concessão de bilhete de passagem rodoviária intermunicipal ou interestadual a egressos do sistema prisional, no âmbito do Município de Juiz de Fora, e dá outras providências.

Parecer - Marcelo Peres Guerson Medeiros Diretoria Jurídica

PARECER Nº: 350/2025.

I. RELATÓRIO

Solicita o Ilustre, Presidente da Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa, parecer acerca da constitucionalidade e da legalidade do Projeto de Lei nº 343/2025, que: "Dispõe sobre a autorização para concessão de bilhete de passagem rodoviária intermunicipal ou interestadual a egressos do sistema prisional, no âmbito do Município de Juiz de Fora, e dá outras providências".

O Projeto tem como finalidade autorizar o Município de Juiz de Fora a conceder, gratuitamente, um bilhete de passagem rodoviária (intermunicipal ou interestadual) a pessoas egressas do sistema prisional local. O objetivo é garantir o retorno ao domicílio de origem ou local de reinserção social.

É o breve relatório. Passo a opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Pela ordem, as Cartas Magna e Mineira dispõem sobre normas que autorizam os Municípios a legislar sobre assuntos de interesse local, senão vejamos:

Constituição Federal:

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P288032



Art. 30 - Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Constituição Estadual:

Art. 171 - Ao Município compete legislar:

I - sobre assuntos de interesse local...

O tema versa sobre Assistência Social e Direitos Humanos/Reinserção Social, matérias em que a Constituição Federal estabelece competência concorrente entre União, Estados e Municípios (Art. 23, II, e Art. 24, XIV, da CF/88, aplicados por simetria aos Municípios no que couber, observando-se o interesse local. A concessão do benefício se enquadra nas ações de amparo social voltadas ao interesse dos cidadãos locais e à segurança pública (prevenção da reincidência), legitimando a atuação do Município

Portanto, não há óbice quanto à competência, já que a matéria é de interesse local.

A proposta estabelece critérios claros para a concessão, incluindo a manifestação de interesse do beneficiário, prazo preferencial para solicitação, o tipo de egresso contemplado (liberdade definitiva, prisão domiciliar ou liberdade provisória, desde que fora de sua base domiciliar, bem como a documentação necessária (§3º do Art. 2º).

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, também não vislumbramos nenhum vício no presente Projeto de Lei.

Por fim, cumpre ressaltar que o presente Projeto de Lei pode ser entendido como uma proposição autorizativa, o que lhe emprestaria o insuperável vício de inconstitucionalidade, tendo em vista sólido entendimento jurisprudencial.

Outro não é o entendimento desta Diretoria Jurídica, a qual sempre opinou no sentido de que a propositura legislativa meramente autorizativa, constitui, então, um expediente usado por parlamentares para realização de obras ou serviços em campos materiais nos quais não têm iniciativa

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P288032



das leis, em geral matérias administrativas.

Mediante esse tipo de lei passam eles, de autores do projeto de lei, a co-autores da obra ou serviço autorizado.

Sucede que os constituintes consideraram tais obras e serviços como estranhos aos legisladores e, por isso, os subtraíram da iniciativa parlamentar das leis.

Para compensar essa perda é que surgiu a lei autorizativa. Portanto, autorizativa é a lei que - por não poder determinar - limita-se a autorizar o Poder Executivo a executar atos que já lhe estão autorizados pela Constituição, pois estão dentro da competência constitucional desse Poder. O texto da lei começa por uma expressão que se tornou padrão: "É o Poder Executivo autorizado a...". O objeto da autorização - por já ser de competência constitucional do Executivo - não poderia ser determinado, mas é apenas autorizado pelo Legislativo. Tais leis, óbvio, são sempre de iniciativa parlamentar, pois jamais teria cabimento o Executivo se autorizar a si próprio, muito menos onde já o autoriza a própria Constituição.

Registre-se que em 17 de março de 1982 - ainda sob a Constituição (Emenda Constitucional nº 1/69) anterior à atual - o plenário do Supremo Tribunal Federal julgou representação (nº 993-9) por inconstitucionalidade de uma lei estadual (Lei nº 174, de 8/12/77, do Estado do Rio de Janeiro) que autorizava o Chefe do Poder Executivo a praticar ato que já era de sua competência constitucional privativa. Nesse julgamento, decidiu, textualmente: "O só fato de ser autorizativa a lei não modifica o juízo de sua invalidade por falta de legítima iniciativa".

O Supremo Tribunal Federal, inclusive, consolidou esse entendimento na famosa Súmula nº 5, que firmou clara posição no sentido de que: "a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo".

Ante ponderações tão consistentes, não haveria como contestar a constitucionalidade das "proposições autorizativas". Contudo, o avanço das reflexões sobre esse tema alteraram a posição inicialmente a favor da constitucionalidade dessas proposições. O marco divisor de águas foi o julgamento, pelo Supremo Tribunal Federal, da Representação nº 686-GB, que acolheu o voto do Relator Ministro Evandro Lins e Silva. O Relator resumiu o seu ponto de vista de forma lapidar:

"O fato de lei impugnada ser meramente autorizativa não lhe retira a característica de inconstitucionalidade, que a desqualifica pela raiz".

O Supremo Tribunal Federal, a partir de então, tem reiterado sistematicamente o

Documento assinado digitalmente

A validade das assinaturas poderão ser verificadas no endereço www.camarajf.mg.gov.br/sal/verificador, código verificador: P288032



entendimento esposado na Representação nº 686-GB. Em feliz síntese, o Ministro Celso de Mello, já sob a égide da Constituição de 1988, ponderou:

"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". (ADIMC-724-RS, Julgamento em 07.05.1992 - Tribunal Pleno).

A doutrina igualmente acompanhou a alteração de posição do Supremo Tribunal Federal, na questão da constitucionalidade das leis engendradas por "proposições autorizativas". Manoel Gonçalves Ferreira Filho leciona que:

"Em realidade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu. E, sobretudo, como assinalou José Frederico Marques, a concordância do Executivo em que uma função a ele delegada seja exercida pelo Legislativo importa em delegação proibida pela lógica da Constituição, a menos que esta expressamente permita". (Do Processo Legislativo. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 1995, p. 213).

Dúvida não há, pelo exposto, que hodiernamente a doutrina jurídica e a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal não reconhecem a constitucionalidade de uma lei gerada por "proposição autorizativa", advinda do Legislativo. Tais proposições, e as leis delas geradas, são manifestamente inconstitucionais.

No entanto, a Diretoria Jurídica desta Casa Legislativa passa adotar entendimento mais favorável ao Poder Legislativo, ante a ambivalência interpretativa presente no texto do PL analisado, alertando à Comissão de Legislação e Justiça e Redação quanto à possível inadequação de propositura como esta.

Por derradeiro, **fazemos a seguinte ressalva a ser adotada no projeto de lei, pois é ilegal criar prazo para o Poder Executivo regulamentar a Lei:**

A) Alterar o caput do Art. 6º, com a seguinte redação: "Esta Lei entra em vigor em 120 (cento e vinte) dias a partir da sua publicação".



CONCLUSÃO

Ante o exposto, sem adentrarmos no mérito da proposição, arrimados nas disposições constitucionais, legais, doutrinárias e jurisprudenciais apresentadas, **concluimos que o projeto de lei é CONSTITUCIONAL e LEGAL, devendo ater-se à ressalva destacada.**

É o nosso parecer, s.m.j., que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Legislação, Justiça e Redação desta Casa.

Palácio Barbosa Lima, 29 de setembro de 2025.

Marcelo Peres Guerson Medeiros
Assessor Técnico

Aprovo o parecer em 29/09/2025
Luciano Machado Torrezio
Diretor Jurídico Adjunto

