

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 123/2026

Autor(a): Ver. Leôndidas Júnior

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização anual de curso de capacitação sobre inclusão da pessoa com deficiência no ambiente de trabalho e atendimento humanizado, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências.”

Relator (a): Ver. Edilberto Borges - Dudu

Conclusão: Parecer contrário à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador apresentou Projeto de Lei que “Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização anual de curso de capacitação sobre inclusão da pessoa com deficiência no ambiente de trabalho e atendimento humanizado, no âmbito do Município de Teresina, e dá outras providências.”

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito pelo(a) autor(a), além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o(a) autor(a) articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.





Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.



[...]

V – dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei; (grifo nosso)

In casu, a proposição em testilha acaba versando sobre atos concretos de gestão administrativa, o que demonstra uma ingerência indevida na esfera do Poder Executivo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes (art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88), haja vista ser de iniciativa exclusiva do Prefeito e não do Vereador atos normativos que disponham sobre a execução de atos materiais, não podendo o Legislativo, por iniciativa própria, aprovar leis que caracterizem ingerência na atividade tipicamente administrativa.

No que se refere ao instituto reserva da administração, o jurista Nuno Piçarra, em sua obra “A reserva de administração, O Direito, primeira parte, n. 1, jan./mar. 1990, p. 325-353”, afirma o seguinte:

Há duas espécies de reserva de administração: uma geral e outra específica. A primeira, associada à ideia de separação de poderes, pauta-se na vedação às invasões de um Poder no núcleo essencial das funções típicas de outro. Decorre da reserva geral a proibição voltada ao Legislativo e ao Judiciário para que esses Poderes, a pretexto de atuar no âmbito de suas funções típicas, não adentrem no campo da função administrativa, notadamente no mérito administrativo. Por sua vez, a reserva específica de administração configura-se quando o ordenamento jurídico – sobretudo, a Constituição – destacar determinada matéria da seara do Parlamento, atribuindo a competência para normatizá-las exclusivamente ao Poder Executivo.

Logo, cumpre enfatizar ser ponto pacífico na doutrina, bem como na jurisprudência que, ao Poder Executivo cabe primordialmente a função de administrar, que se revela em atos de planejamento, organização, direção e execução de atividades inerentes ao Poder Público. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Assim, o diploma impugnado, na prática, violou a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de análise da conveniência e oportunidade em matéria de gestão pública.

Com efeito, esse entendimento está em sintonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal - STF no sentido de que os Poderes Legislativos e Executivos devem obediência às regras de iniciativa legislativa reservada, fixadas constitucionalmente, sob





Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Lei 11.750/2002 do Estado do Rio Grande do Sul. Projeto “Escotismo Escola”. 3. Ofendem a competência privativa do Chefe do Executivo para iniciar o processo legislativo normas que criem atribuições para órgão da administração pública. Precedentes. 4. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (STF; ADI 2807; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Relator: Min. Gilmar Mendes; Julgamento: 03/03/2020; Publicação: 20/03/2020) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI Nº3.099/14, DO MUNICÍPIO DE PASSOS - INTERFERÊNCIA NO FUNCIONAMENTO DE ÓRGÃO DO PODER EXECUTIVO - PROCESSO LEGISLATIVO DEFLAGRADO POR INICIATIVA PARLAMENTAR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - CONFIGURAÇÃO - REPRESENTAÇÃO ACOLHIDA. - Em decorrência do princípio da simetria, o modelo de processo legislativo federal deve ser seguido pelos Estados e Municípios, haja vista ser constituído por normas de repetição obrigatória pelos entes federados. - A lei que dispõe acerca da organização e funcionamento de órgão vinculado à Secretaria Municipal de Saúde é de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, padecendo de vício de iniciativa se sua proposição fora desencadeada pelo Poder Legislativo.

- O art. 173 da Constituição Estadual estabelece a independência e harmonia entre os Poderes Legislativo e Executivo, sendo vedado expressamente que um deles exerça função precípua do outro, abraçada que foi pelo constituinte mineiro o princípio do freio e do contrapeso da doutrina francesa encerrada na parêmia segundo a qual "le pouvoir arrête le pouvoir" (o poder peita o poder). - Consoante se extrai do judicioso voto proferido pelo eminente Min. Marco Aurélio no recente julgamento da ADI 2443, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se orienta no sentido de que "[...] a intenção do legislador de conferir maior efetividade a determinado direito individual ou social não convalida o vício formal verificado na iniciativa parlamentar que ultrapassa os limites constitucionais ao reorganizar e reestruturar serviços prestados pela Administração Pública." (STF, ADI 2443, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 25/09/2014, DJe 03-11-2014) (grifo nosso)

Ao executivo haverá de caber sempre o exercício de atos que impliquem no gerir as atividades municipais. Terá, também, evidentemente, a iniciativa das leis que lhe propiciem a boa execução dos trabalhos que lhe são atribuídos. Quando a Câmara Municipal, o órgão meramente legislativo,

PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

CAMARA MUNICIPAL DE TERESINA
A Marechal Castelo Branco, 625 - Cabral
CEP: 64000-810 - Teresina/PI
Telefone: (86) 3200-0350



pretende intervir na forma pela qual se dará esse gerenciamento, está a usurpar funções que são de incumbência do Prefeito (Adin. n. 53.583-0, Rel. Dês. Fonseca Tavares; Adin n. 43.987, Rel. Dês. Oetter Guedes; Adin n. 38.977, Rel. Dês. Franciulli Netto; Adin n. 41.091, Rel. Dês. Paulo Shintate). (grifo nosso)

Destaque-se também os seguintes julgados proferidos pelos tribunais pátrios:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Ubatuba - Lei Municipal nº 3.480, de 14 de fevereiro de 2012 (que "Dispõe sobre a obrigatoriedade de realização do Teste do Reflexo Vermelho (teste do olhinho) por maternidades e estabelecimentos hospitalares no Município de Ubatuba") - Iniciativa parlamentar - Inadmissibilidade - Diploma que cuida de matéria administrativa (estabeleceu novas atribuições aos órgãos da administração pública) - Iniciativa privativa do Chefe do Executivo - Ofensa ao princípio da separação de poderes (artigos 5º e 144, da CE) - Violação ao artigo 25 da CE - Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 0063123-55.2012.8.26.0000; Relator (a): De Santi Ribeiro; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 12/09/2012; Data de Registro: 28/09/2012) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MUNICÍPIO DE PEDRO LEOPOLDO. LEI Nº 3.320/2013. REALIZAÇÃO DE EXAMES MÉDICOS E ODONTOLÓGICOS NOS ALUNOS DA REDE PÚBLICA DE ENSINO. MATÉRIA RELATIVA À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. ATRIBUIÇÕES E NA ESTRUTURAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE. INICIATIVA PRIVATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. VÍCIO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. OFENSA AO ART. 66, INCISO III, ALÍNEAS "C" E "F" E ART. 90, INCISO XIV, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

1. A iniciativa de leis que tratam de questões atinentes à organização administrativa, notadamente acerca das atribuições e estruturação da Secretaria Municipal de Saúde, é privativa do Chefe do Poder Executivo, a teor do disposto no art. 66, inciso III, alíneas "c" e "f" c/c art. 90, inciso XIV, da Constituição Estadual - normas que se aplicam aos entes municipais em decorrência do princípio da simetria

2. Padece de vício formal de inconstitucionalidade a Lei no 3.320/13, do Município de Pedro Leopoldo, que, ao impor ao Poder Executivo a realização de exames médicos e odontológicos nos alunos da rede pública de ensino, trata de matéria afeta à organização administrativa, usurpando a competência legislativa privativa do Chefe do Poder Executivo. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.13.086709-6/000, Relator(a): Des.(a) Bitencourt Marcondes, Órgão Especial, julgamento em 26/02/2014, publicação da súmula em 14/03/2014) (grifo nosso)



Ademais, observa-se que o projeto de lei, em seu art. 3º, possui natureza autorizativa, violando o princípio da separação dos poderes.

Quanto à inconstitucionalidade de normas de natureza autorizativa, Márcio Silva Fernandes bem explica essa questão, em estudo publicado pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (Disponível em http://www2.camara.leg.br/a-camara/documentos-e-pesquisa/estudos-e-notastecnicas/areas-da-conle/tema6/2007_16678.pdf):

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 lei, portanto, deve conter comando impositivo àquele a quem se dirige, o que não ocorre nos projetos autorizativos, nos quais o eventual descumprimento da autorização concedida não acarretará qualquer sanção ao Poder Executivo, que é destinatário final desse tipo de norma jurídica. 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 (...). Tal projeto é, portanto, antijurídico. Essa injuridicidade independe da matéria veiculada no projeto, e não se prende à iniciativa privativa prevista no art. 61, § 1º, da Constituição.

Também sobre o assunto, cabe expor a lição de Sérgio Rezende de Barros (Leis Autorizativas. Revista da Instituição Toledo de Ensino, agosto a novembro de 2000, Bauru, p. 262), in verbis:

(...) se uma lei fixa o que é próprio da Constituição fixar, pretendendo determinar ou autorizar um Poder constituído no âmbito de sua competência constitucional, essa lei é inconstitucional. Não é só inócua ou rebarbativa. É inconstitucional, porque estatui o que só o Constituinte pode estatuir, ferindo a Constituição por ele estatuída. O fato de ser mera autorização não elide o efeito de dispor, ainda que de forma não determinativa, sobre matéria de iniciativa alheia aos parlamentares. Vale dizer, a natureza teleológica da lei – o fim: seja determinar, seja autorizar – não inibe o vício de iniciativa. A inocuidade da lei não lhe retira a inconstitucionalidade. A iniciativa da lei, mesmo sendo só para autorizar, invade competência constitucional privativa. (g.n.)



Nesse sentido, destaque-se, respectivamente, o julgado proferido pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS e pelo Tribunal de Justiça de São Paulo - TJ/SP, *in verbis*:

a lei que autoriza o Executivo a agir em matérias de sua iniciativa privada implica, em verdade, uma determinação, sendo portanto inconstitucional (TJ/RS, ADIN nº593099377 – rel. Des. Maria Berenice Dias – j. 7/8/00).
(grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade. Guarujá. Lei Municipal n. 4.443, de 24 de outubro de 2017, por meio da qual "Fica o Poder Executivo autorizado a criar um espaço público denominado 'Praça do Cão' no Município de Guarujá e dá outras providências". Lei de natureza autorizativa. Delegação ao Poder Executivo de instituição de normas que modificam o ordenamento jurídico local. Indevida transferência do exercício de função típica da Administração municipal. Violação aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Precedentes desta corte. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2099734-26.2019.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 04/09/2019; Data de Registro: 06/09/2019) (grifo nosso)

Ademais, cumpre destacar o disposto no art. 7º do projeto de lei em apreço, o qual dispõe que *“Os recursos provenientes da aplicação de multas serão destinados ao fundo municipal de acessibilidade ou, na sua ausência, ao fundo municipal dos direitos da pessoa com deficiência.”*

Referido dispositivo, ao dispor sobre a destinação da receita oriunda da aplicação de multas nos termos acima descritos, por envolver matéria orçamentária que requer atos concretos de gestão, trata-se de tema reservado ao Chefe do Poder Executivo e não ao Poder Legislativo, violando, de modo direto, o princípio da separação dos poderes, insculpido no art. 2º da CRFB/88, incorrendo, por esse motivo, em inconstitucionalidade formal subjetiva.

Nesse sentido, destaquem-se as ementas de julgados proferidos pelo STF, na ADI nº. 1759/SC e ADI nº. 103/RO, e pelo Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – TJ/SP, na ADI nº. 158.599-0/0-00 e ADI nº. 0185378-78.2013.8.26.0000, respectivamente,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
DIRETORIA LEGISLATIVA

nos quais foram declaradas inconstitucionais leis municipais de iniciativa parlamentar que interferem na gestão administrativa, senão vejamos:

Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Inciso V, do § 3º, do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14. Alegação de afronta aos arts. 2º, 61, § 1º, II, alínea b; 165, § 2º; 166, § 3º, I e § 4º; e 167, IV, da Constituição Federal. 3. Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais. Precedentes: ADIN 103 e ADIN 550. 4. Relevantes os fundamentos da inicial e conveniente a suspensão da vigência da norma impugnada. 5. Medida liminar deferida, para suspender, até decisão final da ação direta, a vigência do inciso V do § 3º do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 10.11.1997.

[...]

Tenho, pois, como relevantes os fundamentos da inicial, assim como nela deduzidos. A norma impugnada destina, obrigatoriamente, 10% da receita corrente do Estado, “através de dotação orçamentária, aos programas de desenvolvimento da agricultura, pecuária e abastecimento”. Não é possível estipular em emenda constitucional estadual regra que subtrai ao Poder Executivo competência privativa que a Lei Maior Federal lhe assegura. (ADI 1759 SC; Relator (a): Min. Néri da Silveira; Julgamento: 12/03/1998; órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: DJ 06-04-2001 PP-00066 EMENT VOL-02026-03 PP-00497; Parte (s): GOVERNADOR DO ESTADO DE SANTA CATARINA, GENIR JOSÉ DESTRI, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SANTA CATARINA) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 134 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE RONDÔNIA. VINCULAÇÃO DE RECEITA DE IMPOSTOS (INC. IV DO ART. 167 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL).

1. Estabelece o Art. 134 da Constituição do Estado de Rondônia: "As diretrizes orçamentárias do Estado obedecerão ao disposto no art. 165 da Constituição Federal, contendo ainda dispositivos que garantam aplicações e investimentos através de convênios com os Municípios de, no mínimo, vinte por cento dos recursos nestes arrecadados e que caibam ao Estado, excluindo-se o destinado a educação e a saúde".

2. As expressões grifadas (em negrito) incidem em inconstitucionalidade formal, porque permitem a destinação de verba orçamentária, sem iniciativa do Chefe do Poder Executivo estadual e que, ademais, é privativa (art. 61, par.1, inciso II, B, c/c arts. 25 e 11, todos da Constituição Federal).

PALÁCIO SENADOR CHAGAS RODRIGUES

CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

CAMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Autenticar documento em <http://www.sionline.com.br/cmteresina/autenticidade>
Av. Marechal Castelo Branco, 525 - Cabral
com o identificador 330050793000000009A-0646052004100. Documento assinado digitalmente
conforme MP n° 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil.
GEP: 64000-810 - Teresina/PI
Telefone: (86) 3200-0350



3. Incidem, igualmente, em inconstitucionalidade material, pois vinculam receita tributária, em hipótese não enquadrada nas ressalvas contidas no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal, ofendendo, assim, a norma proibitiva que nele se contém.

4. Ação direta julgada procedente, em parte, declarando o S.T.F. a inconstitucionalidade das referidas expressões. (ADI 103 RO; Relator (a): Sydney Sanches; Julgamento: 03/08/1995; Órgão Julgador: Tribunal Pleno; Publicação: DJ 08-09-1995 PP-28353 EMENT VOL-01799-01 PP-00001; Parte (s): Governador do Estado de Rondônia Pedro Origa Neto, Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia) (grifo nosso)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal nº 11.229. Diploma que dispõe sobre destinação de 100% dos valores arrecadados com aplicação de multas de trânsito para a TRANSERP e para o 9º Agrupamento de incêndio (Bombeiros). Vício de iniciativa. Lei promulgada pela Câmara após veto do Prefeito. Inconstitucionalidade por violação ao princípio da separação, independência e harmonia entre os Poderes (arts. 5º e 144 da CE). Competência privativa do chefe do Executivo para a iniciativa de lei sobre organização e funcionamento da Administração, inclusive as que importem em aumento de despesa. Ação procedente. (ADIN nº 158.599-0/0-00, Rel. Des. Passos de Freitas, julgado em 04 de junho de 2008) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face do inciso III, do art. 7º, da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, que dispõe sobre a destinação da receita decorrente das multas de infrações do Código de Trânsito Brasileiro ao Fundo Municipal de Segurança Pública Presença de vício formal orgânico (art. 144, da Constituição Bandeirante, c.c. art. 22, inciso XI, da Constituição Federal), violação formal de iniciativa (arts. 5º, 47, II e XIV, e 144, da Constituição do Estado de São Paulo) e do princípio da separação de funções (art. 5º, CESP). **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE.** (ADI nº 0185378-78.2013.8.26.0000; Autor: Prefeito do Município de Guarulhos; Réu: Presidente da Câmara Municipal de Guarulhos; Comarca: São Paulo) (grifo nosso)

Depreende-se, portanto, que não se trata, evidentemente, de atividade sujeita à disciplina legislativa. O Poder Legislativo não pode, através de lei, ocupar-se da administração para gerir a aplicação dos recursos públicos, sob pena de se permitir que o legislador administre invadindo área privativa do Poder Executivo, violando, assim, o princípio da separação dos poderes, tendo em vista caber essencialmente à Administração



Pública, e não ao legislador, deliberar a respeito da conveniência e oportunidade da destinação dos recursos públicos.

Ademais, vale acentuar que a proposição, ao traçar deveres para instituições privadas, no sentido de obrigá-las a promover anualmente curso de capacitação sobre inclusão da pessoa com deficiência no ambiente de trabalho e sobre o atendimento humanizado a clientes com deficiência, termina conspurcando a livre iniciativa, interferindo na ordem econômica instituída pela Constituição Federal, tendo em vista que tais deveres já são assegurados pela Lei Federal nº. 13.146, de 06 de julho de 2015 - “Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência)”, como se infere exemplificativamente do disposto no art. 28, inciso XII, da citada lei.

Nesse diapasão, cumpre trazer à baila a previsão do art. 170, *caput*, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 - CRFB/88, *in verbis*:

Art. 170. *A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:(grifo nosso)*

Acerca do fundamento e da natureza da ordem econômica, ensina José Afonso da Silva, *in Curso de Direito Constitucional Positivo*, 37ª edição, Malheiros, pag. 800:

A Constituição declara que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho humano e na iniciativa privada. Que significa isso? Em primeiro lugar quer dizer precisamente que a Constituição consagra uma economia de mercado, de natureza capitalista, pois a iniciativa privada é um princípio básico da ordem capitalista. Em segundo lugar significa que, embora capitalista, a ordem econômica dá prioridade aos valores do trabalho humano sobre todos os demais valores da economia de mercado. Conquanto se trate de declaração de princípio, essa prioridade tem o sentido de orientar a intervenção do Estado, na economia, a fim de fazer valer os valores sociais do trabalho que, ao lado da iniciativa privada, constituem o fundamento não só da ordem econômica, mas da própria República Federativa do Brasil (art. 1º, IV).



Quanto à livre iniciativa, importante destacar as considerações expendidas pelo insigne MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, (*Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, Saraiva, v. 2, p. 170):

*Livre iniciativa. O primeiro dos princípios que devem reger a ordem econômica e social, para a realização do desenvolvimento nacional e a justiça social, é a liberdade de iniciativa. Esta deflui de direitos individuais consagrados no art. 5º da Constituição. De fato, decorre por um lado da liberdade de trabalho e concerne intimamente à liberdade de associação. A consagração da liberdade de iniciativa, como primeira das bases da ordem econômica e social, significa que é através da atividade socialmente útil a que se dedicam livremente os indivíduos, segundo suas inclinações, que se procurará a realização da justiça social e, portanto, do bem-estar social. Como reflexo da liberdade humana, a liberdade de iniciativa mereceu acolhida nas encíclicas papais de caráter social, inclusive na mencionada, a 'Mater et Magistra', de João XXIII. Esta, textualmente, afirma que "no campo econômico, a parte principal compete à iniciativa privada dos cidadãos, quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros" (2ª Parte, n. 1). Daí decorre que ao Estado cabe na ordem econômica posição secundária, conquanto importante, já que sua ação deve reger-se pelo princípio da subsidiariedade. E deve ser tal que "não reprima a liberdade de iniciativa particular mas antes a aumente para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo". O desdobramento desse princípio é o que está adiante, no art. 173 da Constituição. Neste, reconhece-se competir à empresa privada organizar e explorar as atividades econômicas. Igualmente, nele se fixa o papel do Estado, ao qual é dado apoiar e suplementar a atividade privada. Entretanto, a liberdade de iniciativa não é ilimitada na Constituição, conforme se verá adiante. Liberdade contratual. Os autores franceses, como Laubadère, consideram esta liberdade compreendida na livre iniciativa (cf. André de Laubadère e Pierre Delvolvé, *Droit public économique*, 4. ed. Paris, Dalloz, 1983, n. 142). Na verdade, ela decorre da liberdade 'tout court', da qual é uma das mais lídimas expressões' (grifo nosso).*

É de se notar que a Constituição Federal, ainda que não impeça a intervenção estatal no campo de atuação privado, veda as interferências desarrazoadas, pois, caso contrário, ao gerar encargos excessivos à iniciativa privada poderia trazer entraves ao desempenho da atividade econômica.

A fim de reforçar o entendimento acima, impende destacar a ementa da ADI nº. 7719, na qual o Supremo Tribunal Federal - STF declarou a inconstitucionalidade de lei do Estado da Paraíba/PB que tornava obrigatório o fornecimento gratuito de embalagem ao consumidor,



para acondicionamento de produtos comprados em supermercados, hipermercados e demais estabelecimentos comerciais. Eis o seu teor:

Direito constitucional e direito do consumidor. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei que estabelece a obrigatoriedade de fornecimento gratuito de embalagens em supermercados, hipermercados e estabelecimentos congêneres. Inconstitucionalidade material. Violação do princípio da livre iniciativa. Precedentes. Procedência do pedido.

I. Caso em exame 1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada contra a Lei nº 9.771/12 do Estado da Paraíba, que “torna obrigatório o fornecimento gratuito de embalagem ao consumidor; para acondicionamento de produtos comprados em supermercados, hipermercados e demais estabelecimentos comerciais no Estado da Paraíba”.

II. Questão em discussão 2. A questão em discussão consiste em saber se é constitucional, diante dos princípios da livre iniciativa e do meio ambiente ecologicamente equilibrado, norma que obrigue os estabelecimentos comerciais a fornecer embalagens para os produtos neles adquiridos.

III. Razões de decidir 3. Não há inconstitucionalidade material por violação do princípio do meio ambiente ecologicamente equilibrado. A obrigação de fornecimento de embalagens, em um contexto normativo no qual são estimuladas práticas ambientalmente responsáveis, não implica, necessariamente, violação de princípios e diretrizes do direito ambiental. 4. **Inconstitucionalidade material reconhecida, por violação dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. O fornecimento obrigatório e gratuito de embalagens e sacolas não se mostra proporcional e razoável para afastar a garantia da livre iniciativa quando ponderada com o princípio da proteção ao consumidor.** 5. Desnecessidade do fornecimento gratuito de sacolas para a promoção do direito do consumidor, pois tal ônus não institui proteção especial em situação de vulnerabilidade na qual a desigualdade entre as partes contratantes justificaria tutela mais favorável ao polo hipossuficiente. 6. É inadequada a medida para os fins de proteção do consumidor, uma vez que ela onera o produto adquirido, constituindo espécie de venda condicionada ao fornecimento de outro produto (venda casada), prática repelida na seara consumerista. IV. Dispositivo e tese 7. **O Supremo Tribunal Federal julga procedente a ação e declara inconstitucional a Lei nº 9.771/12 do Estado da Paraíba. Tese de julgamento: “São inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares a fornecer gratuitamente sacolas ou embalagens para as compras, por violação do princípio da livre iniciativa (arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição).”** Dispositivos relevantes citados: CF/88, arts. 1º, inciso IV; 5º, inciso XXXII; 170, caput e incisos IV, V e VI; e 225, caput. Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), art. 4º, caput e inciso I. Jurisprudência relevante citada: ADI nº 6.921, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe de 3/5/24; RE nº 833.291, Rel. Min. Dias Toffoli, DJe de 8/1/24; ADI nº 2.879, Rel. Min. Nunes Marques, DJe de 4/10/23; ADI nº 6.191, Rel. Min. Roberto Barroso, DJe de 19/9/22; ADI nº 5.166, Rel. Min.



Gilmar Mendes, DJe de 20/11/20; RE nº 839.950, Rel. Min. Luiz Fux, DJe de 2/4/20 - Tema nº 525 da Repercussão Geral; e ADI nº 907, Rel. Min. Alexandre de Moraes, red. do ac. Min. Roberto Barroso, DJe de 24/11/17. (ADI 7719, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 19-08-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 12-09-2025 PUBLIC 15-09-2025) (grifo nosso)

No mesmo sentido, vale mencionar, respectivamente, os julgados proferidos, em sede de ação direta de inconstitucionalidade - ADI, pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro - TJ/RJ e pelo Tribunal de Justiça de São Paulo - TJ/SP reputando inconstitucionais normas com o mesmo escopo, conforme ementas abaixo transcritas:

REPRESENTAÇÃO POR INCONSTITUCIONALIDADE PROPOSTA PELO CHEFE DO EXECUTIVO MUNICIPAL EM FACE DA LEI Nº 2.563, DE 09 DE DEZEMBRO DE 2021, DO MUNICÍPIO DE RIO DAS OSTRAS, QUE “DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS ACADEMIAS DE GINÁSTICAS, MUSCULAÇÃO E AFINS, A DISPOR, EM LOCAL VISÍVEL E ADEQUADO, DE KITS DE PRIMEIROS SOCORROS, INCLUINDO TENSÍOMETRO DIGITAL E A DISPONIBILIZAR PROFISSIONAL DE EDUCAÇÃO FÍSICA CAPACITADO EM NOÇÕES BÁSICAS DE PRIMEIROS SOCORROS, ATRAVÉS DE CURSO PARA TANTO”. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL. LEI MUNICIPAL QUE, AO CONFERIR CAPACITAÇÃO DE “NOÇÕES BÁSICAS DE PRIMEIROS SOCORROS” AO PROFISSIONAL, CRIA UMA NOVA CONDIÇÃO PARA O EXERCÍCIO DA PROFISSÃO DO EDUCADOR FÍSICO, INVADINDO A COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO FEDERAL, PARA LEGISLAR SOBRE “ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL DE EMPREGO E CONDIÇÕES PARA O EXERCÍCIO DE PROFISSÕES”, PREVISTA NO ARTIGO 22, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. LEI MUNICIPAL QUE, AO CRIAR A OBRIGAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS NELA DESCRITOS, PELA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, INVADIU A COMPETÊNCIA PRIVATIVA, RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO, PREVISTA NOS ARTIGOS 112, PARÁGRAFO 1º, INCISO II, ALÍNEA “D” E 145, INCISO VI, ALÍNEA “A”, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, NO QUE CONCERNE AO FUNCIONAMENTO E À ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL. VIOLAÇÃO À REGRA CONSTITUCIONAL DE INICIATIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO QUE REPRESENTA INDEVIDA AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES, CONSAGRADO NO ARTIGO 7º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, VÍCIO DE NATUREZA MATERIAL. LEGISLAÇÃO QUE ACARRETA AUMENTO DE DESPESA PARA O ERÁRIO MUNICIPAL DE RIO DAS OSTRAS, DESACOMPANHADO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA, EM EVIDENTE AFRONTA AO COMANDO DO ARTIGO 211, INCISOS I E



II, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES DESTA CORTE. OCORRÊNCIA DE VÍCIOS INSANÁVEIS DE ORDEM FORMAL E MATERIAL, POR OFENSA AOS ARTIGOS 7º, 112, §1º, INCISO II, ALÍNEA "D", 145, INCISO VI, ALÍNEA "A", E 211, INCISOS I E II, TODOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E ARTIGO 22, INCISO XVI, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, QUE IMPÕEM A DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI IMPUGNADA, COM EFICÁCIA EX TUNC. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO. (Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 0010213-94.2022.8.19.0000 RELATOR: DESEMBARGADOR LUIZ ZVEITER .Data de julgamento: 19/12/2022)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em face da Lei nº 17.453/2020, de 09 de setembro de 2020, do Município de São Paulo, que "dispõe sobre a oferta gratuita de Água da Casa nos estabelecimentos comerciais que especifica. Norma impugnada impõe a bares, hotéis, restaurantes, lanchonetes, padarias, cafeterias e estabelecimentos congêneres que comercializam água engarrafada na Cidade de São Paulo a obrigação de servirem gratuitamente água filtrada a seus clientes, sempre que solicitada, sob pena de multa que pode atingir R\$ 8.000,00. Alegação de ofensa aos princípios da razoabilidade e da livre iniciativa. Preliminares suscitadas pela Câmara Municipal de ilegitimidade ativa. Autora é entidade sindical de categoria econômica com objetivo de "representar, no plano nacional, os direitos e interesses das categorias econômicas de empresa de turismo, hotéis, apart-hotéis e demais meios de hospedagem, restaurantes comerciais e coletivos, bares, casas de diversões e de lazer e demais empresas de gastronomia, empresas organizadoras de eventos, parques temáticos e demais empresas de turismo" (item I do art. 3º do Estatuto Social). Entidade postulante representa o ramo de empresas que comercializam bebidas e alimentos, além do setor de hotéis e turismo, sendo aquelas nitidamente alcançadas pela norma impugnada, o que lhe consente a discutida pertinência temática. Atuação nacional como consequência de sua constituição na forma de confederação, associação sindical de grau superior (art. 533 da CLT), não significa empecilho para o reconhecimento de sua legitimidade no âmbito estadual ou municipal em defesa do interesse jurídico de seus agremiados. Maior abrangência espacial pela natureza própria da entidade não pode ser considerada como fator restritivo da sua legitimação. Representação processual. Advogada subscritora da inicial é registrada na seccional da OAB de outro Estado. Irrelevância. Nada obsta o efetivo exercício da advocacia em território nacional. Eventual irregularidade administrativa não prejudica a capacidade postulatória. Ausência de procuração de advogada peticionante no curso da ação. Mera irregularidade. Acolhida pelo Relator a manifestação do órgão ministerial no sentido de concessão de prazo para sanção do vício, nos termos do art. 76, caput, do CPC, o que restou providenciado pela parte interessada. Mérito. Arguição de ofensa aos princípios da razoabilidade (art. 111 da Constituição Estadual) e da livre iniciativa (art. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição Federal). **Controle concentrado de constitucionalidade de leis**



municipais em face de princípios e normas da Constituição Federal, desde que haja repetição obrigatória na Carta Estadual. Tese firmada pelo STF no Tema 484, pela técnica da repercussão geral. Art. 144 da Constituição Bandeirante determina aos municípios a observância dos princípios estabelecidos também na Constituição Federal. Norma impugnada impõe aos estabelecimentos destinatários a oferta gratuita de um produto (água filtrada), que possui custo, sem qualquer contrapartida estatal, e ao mesmo tempo obriga o empresário a abrir mão de parte da receita com a venda de águas engarrafadas e outras bebidas. Se nem mesmo o Estado oferece gratuitamente água filtrada aos cidadãos, exigir dos comerciantes tal comportamento, alguns de pequeno porte financeiro, configura modelo desproporcional e irrazoável às exigências regulares da atividade econômica, em desapeço ao princípio da livre iniciativa. Intromissão estatal na atividade econômica em desconformidade com o princípio da razoabilidade, imbricado com a proporcionalidade, e também com o primado da livre iniciativa. Apesar dos precedentes citados nas informações prestadas, quanto ao reconhecimento da constitucionalidade de leis semelhantes pelos Tribunais de Justiça do Distrito Federal e do Rio de Janeiro, tem-se que em outros dois Estados, Espírito Santo e Minas Gerais, normas com o mesmo escopo foram reputadas inconstitucionais. Precedentes deste Órgão Especial reconheceram a inconstitucionalidade de leis que impõem a estabelecimentos comerciais o fornecimento gratuito de produto ou com relevante desconto do preço da alimentação para determinados frequentadores. Ação procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2201038-97.2021.8.26.0000; Relator (a): James Siano; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 08/06/2022; Data de Registro: 15/06/2022) (grifo nosso)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 9.754, de 29 de abril de 2022, do Município de Jundiá, que "exige dispositivo antifurto em carrinhos de compras disponibilizados por estabelecimentos comerciais". **PRINCÍPIO FEDERATIVO.** Direito Comercial. Matéria inserida na competência legislativa privativa da União. Ofensa aos artigos 22, inciso I, da Constituição Federal, e 144 da Constituição Estadual. **PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE.** Lei da Liberdade Econômica que exalta os princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, limitando a intervenção do Estado nas funções normativa e reguladora a casos excepcionais. Legislação municipal que impõe aos estabelecimentos comerciais a instalação em 180 dias, nos carrinhos de compras neles disponibilizados, de dispositivo antifurto, sob pena de multa. Indevida intromissão estatal na atividade empresarial, que onera excessivamente os empresários supostamente a fim de evitar o furto de material de sua propriedade. Violação ao princípio da livre iniciativa, com imposição de obrigação irrazoável e desproporcional. Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2121066-44.2022.8.26.0000; Relator (a): Moacir



Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 21/09/2022; Data de Registro: 22/09/2022) (grifo nosso)

Desse modo, exsurge lícita a conclusão de que, apesar de ser cabível a intervenção estatal na atividade econômica, o projeto de lei em destaque ultrapassou as balizas de razoabilidade e proporcionalidade, indevidamente limitando os princípios da livre iniciativa.

Por oportuno, cumpre registrar que o instrumento regimental, no âmbito da Câmara de Teresina, adequado para se fazer sugestões ao Poder Executivo é o indicativo, disciplinado no art. 110 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Desse modo, diante das considerações acima expendidas, forçoso é ter que contrariar a pretensão do ilustre proponente, ante a manifesta inconstitucionalidade do projeto de lei em análise.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final opina **CONTRARIAMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Constituição, Legislação, Justiça e Redação Final, em 09 de junho de 2026.

Ver . EDILBERTO BORGES-DUDU
Relator

Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.





Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Presidente



Ver. FERNANDO LIMA
Membro



Ver. ZÉ FILHO
Membro

