



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 108/2018.

Teresina (PI), 11 de julho de 2018.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 133/2018

Autor: Vereador Gustavo Gaioso

Ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade, no âmbito do Município de Teresina, de concessão de desconto, abatimento ou meia porção, em bares, restaurantes e estabelecimentos congêneres, às pessoas que tenham se submetido à cirurgia bariátrica ou outra espécie de gastroplastia, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO:

O ilustre Vereador Gustavo Gaioso apresentou projeto de lei com a seguinte ementa: “Dispõe sobre a obrigatoriedade, no âmbito do Município de Teresina, de concessão de desconto, abatimento ou meia porção, em bares, restaurantes e estabelecimentos congêneres, às pessoas que tenham se submetido à cirurgia bariátrica ou outra espécie de gastroplastia, e dá outras providências”.

Em justificativa escrita, a nobre edil explanou que o escopo da proposição legislativa é conceder benefício às pessoas que se submeterem à cirurgia bariátrica ou outra espécie de gastroplastia, nos estabelecimentos que comercializam alimentação.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA:

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOMnº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – 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 por seu autor, 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.

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

de Minas Gerais, em caso análogo, decidiu pela inconstitucionalidade sob o argumento de que a matéria ofende o princípio da livre iniciativa (grifos acrescidos):

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL REMISSIVA – PARÂMETRO NORMATIVO IDÔNEO PARA A REALIZAÇÃO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO – PRELIMINAR REJEITADA – LEI MUNICIPAL QUE IMPÕE A INSTALAÇÃO DE BEBEDOUROS EM DANCETERIAS E CASAS NOTURNAS – INVALIDADE – VIOLAÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ECONÔMICA, ANALISADA COMO UM TODO HARMÔNICO E COERENTE.

- As normas constitucionais estaduais remissivas são parâmetros normativos idôneos para a realização de controle abstrato de constitucionalidade das leis e atos normativos estaduais e municipais pelos tribunais de justiça dos estados.

- A boa exegese das normas constitucionais que comandam a nossa vida político-econômica depende não só de uma análise agregadora das disposições sobre a matéria, mas também da ponderação de uma ampla gama de fatos econômicos e sociais.

- Se o benefício que determinada norma, restritiva do preceito constitucional da livre iniciativa, traz para a saúde dos consumidores claramente não compensa os entraves por ela gerados na busca pela realização dos desígnios do desenvolvimento econômico estadual e do pleno emprego, o reconhecimento da sua invalidade é medida de rigor.

(AÇÃO DIRETA INCONST N° 1.0000.13.090925-2/000 - COMARCA DE BELO HORIZONTE - REQUERENTE(S): ABRASEL ASSOC BRASILEIRA RESTAURANTES EMPRESAS ENTRETENIMENT - REQUERIDO(A)(S): PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, CAMARA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE)

Em complemento, colaciona-se ementa deste outro julgado, emanado Tribunal de Justiça de Santa Catarina, ao analisar a ADI nº. 4003730-49.2016.8.24.0000, julgada em 15.02.2017, declarando a inconstitucionalidade da Lei Municipal n. 6.723/2016, do Município de Criciúma, a qual instituiu desconto de 50% no valor das refeições servidas por restaurantes e similares (nas formas de venda: à la carte, porções ou rodízio) ou a obrigação de oferecer meia porção às pessoas que realizaram cirurgia de redução do estômago, vejamos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI N. 6.723/2016, DO MUNICÍPIO DE CRICIÚMA - FORMA DE VENDA E PREÇO DIFERENCIADOS - CIRURGIA DE REDUÇÃO DO ESTÔMAGO - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - VÍCIO EXISTENTE - AUSÊNCIA DE RAZOABILIDADE - OFENSA À LIVRE INICIATIVA E À LIVRE CONCORRÊNCIA - FUNDAMENTOS DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL E DO ESTADO DE SANTA CATARINA -



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

VIOLAÇÃO AOS ARTS. 1º, IV, E 170 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E ARTS. 1º, V, E 135, CAPUT E § 4º, DA CARTA ESTADUAL

1 "Ao proclamar o princípio da livre iniciativa, a Constituição prestigia o direito a todos reconhecido de explorar as atividades empresariais, e impõe a todos o dever de respeitar esse mesmo direito, declarando inconstitucionais atos que impeçam o seu pleno exercício. Esse dever de resguardo à livre iniciativa estende-se também ao Estado, que somente pode ingerir-se na exploração das atividades econômicas nos estreitos limites que a Constituição assim permitir" (ADI n. 2010.029348-6, Des. Jaime Luiz Vicari).

2 A livre iniciativa diz respeito à livre opção por meios e por processos tidos pelo empreendedor como mais vantajosos para a consecução do fim pretendido, não somente à livre escolha, pelo cidadão, das profissões e atividades econômicas que almeja exercer.

3 A outorga de privilégios a quem realizou cirurgia de redução de estômago junto a restaurantes e similares da cidade, além de desarrazoada, é evidentemente ofensiva ao art. 135, caput e § 4º, da Constituição Estadual. A autonomia de que goza a municipalidade para disciplinar assuntos de interesse local não lhes proporciona o direito de inviabilizar a livre concorrência e a liberdade do exercício das atividades econômicas.(grifei)

Nessa ordem de ideias, importa rememorar as lições da doutrina:

Este fundamento indica que todas as pessoas têm o direito de ingressar no mercado de produção de bens e serviços por sua conta e risco. Trata-se, na verdade, da liberdade de exploração das atividades econômicas sem que o Estado as execute sozinho ou concorra com a iniciativa privada. A livre iniciativa é realmente o postulado maior do regime capitalista. O fundamento em foco se completa, aliás, com a regra do art. 170, parágrafo único, da CF, segundo o qual a todos é assegurado o livre exercício de qualquer atividade econômica, sem a necessidade de autorização de órgãos públicos à exceção dos casos previstos em lei.

A liberdade de iniciativa não é apenas um dos fundamentos da ordem econômica, mas da própria República, tal como sucede com os valores sociais do trabalho (art. 1º, IV, da CF). É claro que o sentido da livre iniciativa faz lembrar, de certa forma, os tempos do liberalismo econômico. Mas, ao contrário da doutrina de SMITH e MILL, o Estado não é mero observador, mas sim um efetivo participante e fiscal do comportamento econômico dos particulares. Por essa razão é que, quando nos referimos à atuação do Estado na economia, queremos indicar que o Estado interfere de fato no domínio econômico, restringindo e condicionando a atividades dos particulares em favor do interesse público. A garantia da liberdade de iniciativa ao setor privado é tão expressiva que prejuízos causados a empresários pela intervenção do Poder Público no domínio econômico são passíveis de ser indenizados em determinadas situações, com fundamento no art. 37, §6º, da CF, que consagra a responsabilidade objetiva do Estado. O STF, inclusive, já entendeu que "a intervenção estatal na economia possui limites no princípio constitucional da liberdade de iniciativa e a responsabilidade objetiva do Estado é decorrente da existência de dano atribuível à atuação deste (CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito Administrativo. 28. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2015. p. 947-948) grifei



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

A competência suplementar se exerce para regulamentar as normas federais e estaduais, inclusive as enumeradas no art. 24 da CF, a fim de atender, como melhor precisão, aos interesses surgidos das peculiaridades locais. (MENDES, Gilmar Ferreira. et. al. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 776) (grifo nosso)

De outra banda, quanto à iniciativa para tratar da matéria, verifica-se que não se trata de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, encontrando amparo legal no art. 50, da LOM e no art. 105, do RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.

Art. 105. A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOMnº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

Superada essa análise preliminar, voltando-se para o estudo mais aprofundado da temática abordada nos autos, vale acentuar que a proposição ao traçar deveres para instituições privadas, no sentido de obrigá-las a fornecer desconto, abatimento ou meia porção à pessoas que se submeteram à cirurgia bariátrica, termina conspurcando tanto o direito de propriedade como a própria livre iniciativa, interferindo na ordem econômica instituída pela Constituição.

Nesse diapasão, cumpre trazer à baila a previsão do art. 170, caput, da 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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

Quanto à competência para legislar sobre a matéria, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, incisos V e VIII, que essa será exercida concorrentemente pela União, Estados e Distrito Federal. Eis a sua redação:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

(...)

V - produção e consumo;

(...)

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
(grifei)

A par disso, é imperioso destacar que a doutrina majoritária entende que, naquilo que for demonstrado o interesse local, o Município pode legislar concorrentemente nas matérias do art. 24 da CRFB/88, suplementando a legislação federal e a estadual no que couber. Tal argumento encontra respaldo no art. 30, incisos I e II, da CRFB/88, bem como no art. 12, inciso I, este último extraído da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente (grifos acrescidos):

Art. 30. Compete aos Municípios:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

Art. 12. Ao Município compete prover a tudo quanto diga respeito ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, as seguintes atribuições:

I – legislar sobre assuntos de interesse local;

Convém trazer à baila, na mesma ordem de ideias, os ensinamentos expendidos por Gilmar Ferreira Mendes:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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).

E sobre a livre iniciativa, proclama o 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 'MateretMagistra', 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, Droitpublicéconomique, 4. ed. Paris, Dalloz, 1983, n. 142). Na verdade, ela decorre da liberdade 'tout court', da qual é uma das mais lídimas expressões' (destacamos).

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 mencionar o julgamento da ADI nº. 1.0000.13.090925-2/000, julgada em 25/06/2014, na qual o Tribunal de Justiça



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Dessas ideias, 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. É o que decorre do art. 184, da Constituição Estadual do Piauí:

Art. 184. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do Projeto de Lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão da sua insigne proponente.

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa **opina** pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta, pelos motivos acima detalhados.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

VALQUIRIA GOMES DA SILVA
Assessora Jurídica Legislativa
Mat. 06854-3 CMT