



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº03/ 2019.

Teresina (PI), 16 de janeiro de 2019.

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº 245/2018

Autor: Ver. Gustavo Gaioso

Ementa: “Estabelece a obrigatoriedade de oferta de cardápio infantil nos restaurantes, lanchonetes e similares”

I – RELATÓRIO:

O insigne Vereador Gustavo Gaioso apresentou projeto de lei ordinária cuja ementa “Estabelece a obrigatoriedade de oferta de cardápio infantil nos restaurantes, lanchonetes e similares”.

Em justificativa escrita, o autor esclareceu que a proposição legislativa possui o intuito de “garantir a devida nutrição saudável das crianças e adolescentes, instituindo, assim, a obrigatoriedade de oferta de cardápio infantil em todos os restaurantes, bares e similares do Município de Teresina”.

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:

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. (grifo nosso)

(...)

§ 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 DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016) (grifo nosso)

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



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

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 – ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos art. 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.

Contudo, percebe-se que a proposição legislativa não está redigida em termos claros, objetivos e concisos, afrontando o art. 99 do RICMT.

Ademais, a distribuição do texto não está em conformidade com os padrões exigidos pela técnica legislativa, merecendo, portanto, reparo.

Destarte, não restam cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL E LEGAL:

A proposição legislativa em comento, conforme se depreende da leitura dos arts. 1º e 2º, pretende obrigar os bares, lanchonetes, restaurantes e estabelecimentos similares, a confeccionar cardápio infantil, contemplando alimentação saudável e adequada.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Quanto à competência para legislar sobre o tema, concernente ao consumo e à proteção e defesa da saúde, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988 estabelece, em seu art. 24, incisos V, VIII e XII, 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: (grifo nosso)

(...)

V - produção e consumo; (grifo nosso)

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

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde; (grifo nosso)

Entretanto, insta ressaltar 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, no art. 12, inciso I, e art. 14, *caput*, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios: (grifo nosso)

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso)

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: (grifo nosso)

I – legislar sobre assuntos de interesse local; (grifo nosso)

Art. 14. Ao Município compete suplementar a legislação federal e a estadual no que couber e naquilo que disser respeito ao seu peculiar interesse, visando adaptá-las à realidade local. (grifo nosso)

Quanto ao tema, merecem destaque as considerações realizadas por Gilmar Ferreira Mendes:

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)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Em que pese a presença de competência legislativa do Município, na proposta legislativa há inconstitucionalidade material por ofensa ao Princípio da Livre Iniciativa¹.

Daniel Sarmiento² revela que o aludido princípio envolve tanto a liberdade de iniciar uma atividade econômica, como de organizá-la, geri-la e conduzi-la. Ademais, o autor sustenta que a livre iniciativa abarca uma série de componentes, muitos deles também previstos em outros preceitos constitucionais, como liberdade de empresa (art. 170, p.u, CF), a proteção da propriedade privada (art. 5º, XXII e 170, II, CF) – inclusive dos meios de produção – e a autonomia negocial.

Por obvio, as atividades privadas não ostentam caráter absoluto, cabendo ao poder público condicioná-las ao interesse coletivo. Entretanto, Daniel Sarmiento[1] adverte sobre o princípio da Liberdade:

Em relação à proteção dos direitos do indivíduo, a ideia é de que os seres humanos têm projetos e fazem escolhas também no âmbito da sua vida econômica. (...) A salvaguarda da sua liberdade e personalidade restaria incompleta se não fosse estendida a esta seara a garantia da sua autonomia, diante de pretensões autoritárias ou paternalistas do Estado. (...) Daí porque, a regra geral deve ser a liberdade dos particulares para se engajarem em atividades econômicas, desde que não lesem direitos de terceiros ou interesses relevantes da comunidade.

Nesse substrato, a tônica é a liberdade do particular para atuar no mercado, autorizando-se o Poder Público a fazê-lo apenas nas hipóteses restritas do art. 173, caput, da CF (intervenção direta) ou no que tange à disciplina e fomento (intervenção indireta).

¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

- I - a soberania;
- II - a cidadania
- III - a dignidade da pessoa humana;
- IV - os valores sociais do trabalho e da **livre iniciativa**;
- V - o pluralismo político.

² Ordem Constitucional Econômica, Liberdade e Transporte Individual de Passageiros: O “caso Uber”, disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/paracer-legalidade-uber.pdf>



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Na seara de intervenção indireta do Estado na atividade econômica em sentido estrito, para regular em âmbito jurídico³, ressalta a importância do Poder de Polícia da Administração.

Com efeito, observa-se que o Poder de Polícia se fundamenta na defesa do interesse público e pode restringir ou limitar direitos em benefício da coletividade⁴. Rafael Carvalho aduz que compreende a prerrogativa reconhecida à Administração Pública para restringir e condicionar, com fundamento na lei, o exercício de direitos, com o objetivo de atender o interesse público.

Por consequência, há de se convir que o efetivo exercício do poder de polícia reclama, a princípio, medidas legislativas que servirão de base para uma futura atuação concreta da Administração nessa condição, razão pela qual é comum afirmar que a polícia administrativa se desdobra em uma competência legislativa e uma competência administrativa.

Apesar disso, a formação dos atos de polícia tem amarras constitucionais, haja vista que a liberdade de iniciativa tem fulcro na CF. Desse modo, atuação do Estado tem balizas inquebrantáveis, como a proporcionalidade, legalidade e igualdade. É o que preceitua o STF:

A possibilidade de intervenção do Estado no domínio econômico não exonera o poder público do dever jurídico de respeitar os postulados que emergem do ordenamento constitucional brasileiro. Razões de Estado – que muitas vezes configuram fundamentos políticos destinados a justificar, pragmaticamente, ex parte principis, a inaceitável adoção de medidas de caráter normativo – não podem ser invocadas para viabilizar o descumprimento da própria Constituição. As normas de ordem pública – que também se sujeitam à cláusula inscrita no art. 5º, XXXVI, da Carta Política (RTJ 143/724) – não podem frustrar a plena eficácia da ordem constitucional, comprometendo-a em sua integridade e desrespeitando-a em sua autoridade.

[RE 205.193, rel. min. Celso de Mello, j. 25-2-1997, 1ª T, DJ de 6-6-1997.]

³ Maria Sílvia Zanella Di Pietro, Limites da função reguladora das Agências diante do princípio da legalidade, 2003, p. 209.

⁴ Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos. (Redação dada pelo Ato Complementar nº 31, de 1966)

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Ou seja, a atividade administrativa tem o dever de coadunar o exercício de direitos com o interesse público primário. Além dessa linha tênue é inadmissível, ocasionando, inclusive responsabilidade objetiva do Estado:

A intervenção estatal na economia como instrumento de regulação dos setores econômicos é consagrada pela Carta Magna de 1988. Deveras, a intervenção deve ser exercida com respeito aos princípios e fundamentos da ordem econômica, cuja previsão resta plasmada no art. 170 da Constituição Federal, de modo a não malferir o princípio da livre iniciativa, um dos pilares da República (art. 1º da CF/1988). Nesse sentido, confira-se abalizada doutrina: As atividades econômicas surgem e se desenvolvem por força de suas próprias leis, decorrentes da livre empresa, da livre concorrência e do livre jogo dos mercados. Essa ordem, no entanto, pode ser quebrada ou distorcida em razão de monopólios, oligopólios, cartéis, trustes e outras deformações que caracterizam a concentração do poder econômico nas mãos de um ou de poucos. Essas deformações da ordem econômica acabam, de um lado, por aniquilar qualquer iniciativa, sufocar toda a concorrência e por dominar, em consequência, os mercados e, de outro, por desestimular a produção, a pesquisa e o aperfeiçoamento. Em suma, desafiam o próprio Estado, que se vê obrigado a intervir para proteger aqueles valores, consubstanciados nos regimes da livre empresa, da livre concorrência e do livre embate dos mercados, e para manter constante a compatibilização, característica da economia atual, da liberdade de iniciativa e do ganho ou lucro com o interesse social. A intervenção está, substancialmente, consagrada na CF nos arts. 173 e 174. Nesse sentido ensina Duciran Van Marsen Farena (RPGE, 32:71) que "O instituto da intervenção, em todas suas modalidades encontra previsão abstrata nos artigos 173 e 174, da Lei Maior. O primeiro desses dispositivos permite ao Estado explorar diretamente a atividade econômica quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei. O segundo outorga ao Estado, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o poder para exercer, na forma da lei as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo esse determinante para o setor público e indicativo para o privado". Pela intervenção o Estado, com o fito de assegurar a todos uma existência digna, de acordo com os ditames da justiça social (art. 170 da CF), pode restringir, condicionar ou mesmo suprimir a iniciativa privada em certa área da atividade econômica. Não obstante, os atos e medidas que consubstanciam a intervenção não de respeitar os princípios constitucionais que a conformam com o Estado Democrático de Direito, consignado expressamente em nossa Lei Maior, como é o princípio da livre iniciativa. Lúcia Valle Figueiredo, sempre precisa, alerta a esse respeito que "As balizas da intervenção serão, sempre e sempre, ditadas pela principiologia constitucional, pela declaração expressa dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, dentre eles a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa" (GASPARINI, Diógenes. Curso de direito administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva. p. 629/630, cit., p. 64). O STF firmou a orientação no sentido de que "a desobediência aos próprios termos da política econômica estadual desenvolvida, gerando danos patrimoniais aos agentes econômicos envolvidos, são fatores que acarretam insegurança e instabilidade,



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

desfavoráveis à coletividade e, em última análise, ao próprio consumidor” (RE 422.941, rel. min. Carlos Velloso, Segunda Turma, DJ de 24-3-2006).

[RE 632.644 AgR, rel. min. Luiz Fux, j. 10-4-2012, 1ª T, DJE de 10-5-2012.]

O PL visa obrigar os estabelecimentos indigitados a **confeccionar** cardápio infantil, ou seja, determinar qual produto será fornecido e os modos em que se dará o desempenho de atividade econômica pelo particular. Nesta esteira, fulmina a liberdade de iniciar, organizar, gerir e conduzir uma atividade econômica, aduzidas por Daniel Sarmento, pois o particular estará cerceado em sua liberdade de empreender e definir quais os produtos serão postos em circulação.

Sendo assim, o exercício do Poder de Polícia não justifica tal expediente na medida em que não está limitando ou condicionando interesses legítimos, mas coagindo o particular a fornecer um produto específico - alimentos preparados para público infantil.

Em outra perspectiva, não se olvida o entendimento manifestado pelos Tribunais pátrios acerca da constitucionalidade de PLs que obrigam bares, lanchonetes, restaurantes e estabelecimentos similares, bem como cantinas e quiosques, que funcionem em estabelecimentos de ensino da rede particular, a divulgarem as informações nutricionais pertinentes aos alimentos que comercializam,

É que, neste último caso, destaca-se o disposto no art. 6º, inciso III, no art. 31, *caput*, e no art. 55, §1º, do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), *in verbis*:

Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

(...)

III - a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem; (Redação dada pela Lei nº 12.741, de 2012) (grifo nosso)

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Parágrafo único. As informações de que trata este artigo, nos produtos refrigerados oferecidos ao consumidor, serão gravadas de forma indelével. (Incluído pela Lei nº 11.989, de 2009) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. (grifo nosso)

Corroborando o explanado acima, seguem as ementas de julgados proferidos pelo Tribunal de Justiça do Paraná – TJ/PR e pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro – TJ/RJ, respectivamente:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI ESTADUAL Nº 17.604/2013 QUE DISPÕE SOBRE A "OBRIGATORIEDADE DA ESPECIFICAÇÃO E DIVULGAÇÃO DA QUANTIDADE DE CALORIAS, PRESENÇA DE GLÚTEN E LACTOSE NOS CARDÁPIOS DE BARES, RESTAURANTES, HOTÉIS, FAST-FOODS E SIMILARES" - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA INEXISTENTE - DIPLOMA NORMATIVO QUE NÃO DISPÕE ACERCA DE MATÉRIA RESTRITA À INICIATIVA DO GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ - LEI ESTADUAL QUE SE LIMITA A DAR CONCRETUDE AO DEVER DE INFORMAÇÃO NO QUE CONCERNE AOS ELEMENTOS DE COMPOSIÇÃO DO PRODUTO ALIMENTÍCIO, BEM COMO SOBRE OS RISCOS QUE OS MESMOS APRESENTAM À SAÚDE E SEGURANÇA DOS CONSUMIDORES - ARTS. 31 E 6º, INC. III, AMBOS DO CÓDIGO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - INICIATIVA CONCORRENTE ESTADUAL PARA LEGISLAR - MATÉRIA QUE NÃO SE INSERE NA COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO - INTELIGÊNCIA DO ART. 66 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

1. Não se sujeita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo lei estadual que determina aos estabelecimentos que comercializam produtos prontos para consumo imediato, para que mantenham à disposição do consumidor cardápio contendo todos os itens comercializados pelos mesmos, com a respectiva quantidade de calorias a serem adquiridas na ingestão dos produtos, bem como a presença de lactose e glúten, eis que tal regramento apenas diz respeito ao dever consumerista de informação.

2. A ausência de norma federal que venha dispor especificamente acerca da matéria autoriza o Estado disciplinar assunto de seu peculiar interesse, nos termos do §3º do art. 24 da Constituição Federal.

3. Tendo em vista que a norma impugnada visa tão somente dar efetividade ao direito a informação aos consumidores - especialmente no que concerne aos doentes celíacos em virtude do risco da existência de glúten no alimento - não se faz presente hipótese de competência privativa do Chefe do Poder Executivo nos termos do art. 66 da Constituição



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Estadual do Paraná. Inocorrência de inconstitucionalidade formal orgânica.

4. Pedido contido na ação improcedente. (TJPR - Órgão Especial - AI - 1240961-5 - Curitiba - Rel.: Luiz Sérgio Neiva de Lima Vieira - Unânime - - J. 17.08.2015) (Processo: ADI 12409615 PR 1240961-5 (Acórdão); Relator (a): Luiz Sérgio Neiva de Lima Vieira; Julgamento: 17/08/2015; órgão julgador: órgão especial; publicação DJ: 1639 31/08/2015) (grifo nosso)

Lei de iniciativa do Legislativo estadual, que obriga bares, lanchonetes, restaurantes e estabelecimentos similares, bem como cantinas e quiosques, que funcionem em estabelecimentos de ensino da rede particular, a divulgarem as informações nutricionais pertinentes aos alimentos que comercializam, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro (Lei estadual nº 6.590/2013). Vício formal não configurado: norma que não confronta com as regras de competência dos artigos 145, VI, e 112, § 1º, inciso II, alínea d, da Constituição estadual, na medida em que trata de proteção e defesa do consumidor, conferindo proteção ao direito de informação, bem como à saúde, à criança e ao adolescente, no limite que lhe destina a Carta estadual, sem promover alteração no rol de atribuições de órgão da Administração Pública. Vício material inexistente: ofensa aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não demonstrada; ao contrário, a norma atende aos princípios de proteção devida ao consumidor. Improcedência do pleito declaratório de inconstitucionalidade. (Processo: ADI 00256661320148190000 RJ 0025666-13.2014.8.19.0000; Relator (a): DES. Jesse Torres Pereira Junior; Julgamento: 10/11/2014; Órgão Julgador: oe - Secretaria do Tribunal Pleno e Órgão Especial; Publicação: 14/11/2014; Parte (s): Representante: Associação Nacional de Restaurantes, Representado: exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, Representado: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro) (grifo nosso)

V – CONCLUSÃO:

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação do projeto de lei ordinária ora tratado.

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

CARLOS RENÉ MAGALHÃES MASCARENHAS
Assessor Jurídico Legislativo
Mat. 07971-5