

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E
REDAÇÃO FINAL

PA R E C E R

Assunto: Projeto de Lei Ordinária nº. 300/2025

Autor: Ver. Bruno Vilarinho

Ementa: “Dispõe sobre a proibição, no âmbito do município de Teresina, da cobrança por estabelecimentos comerciais e/ou industriais de valores adicionais pela disponibilização de embalagens para acondicionamento de alimentos adquiridos e não consumidos nos locais por seus clientes, e dá outras providências.”.

Relator (a): Ver. Venâncio Cardoso

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

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: “Dispõe sobre a proibição, no âmbito do município de Teresina, da cobrança por estabelecimentos comerciais e/ou industriais de valores adicionais pela disponibilização de embalagens para acondicionamento de alimentos adquiridos e não consumidos nos locais por seus clientes, e dá outras providências.”.

As razões da proposta foram delineadas em justificativa em anexo ao projeto.

Seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

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.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O projeto de lei em comento, conforme verificado no *caput* do art.1º, objetiva proibir, no âmbito do Município de Teresina, a cobrança por parte de estabelecimentos comerciais e/ou industriais de valores adicionais pela disponibilização de embalagens destinadas ao acondicionamento de alimentos adquiridos e não consumidos no próprio local, independentemente do modelo da embalagem utilizada pelo estabelecimento.

Contudo, embora louvável a intenção do insigne Vereador, a proposição não merece prosperar, consoante as explicações que seguem.

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; (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)

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, da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM, respectivamente:

Art. 30. Compete aos Municípios:

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:

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

Convém trazer à baila, na mesma ordem de ideias, os ensinamentos expendidos 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)

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 DOM nº 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 gratuitamente embalagens destinadas ao acondicionamento de alimentos adquiridos e não consumidos por seus clientes, termina conspurcando tanto o direito de propriedade como a própria livre iniciativa, interferindo na ordem econômica instituída pela Constituição Federal.

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 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 as decisões dos Tribunais de Justiça de São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais reputando inconstitucionais normas com o mesmo escopo, conforme ementas abaixo transcritas:

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 petionante 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 desprezo 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 MÉRITO LEI MUNICIPAL N.º 4.768/2018 DO MUNICÍPIO DA SERRA OBRIGAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS QUE MENCIONA EM FORNECER, GRATUITAMENTE, ÁGUA POTÁVEL FILTRADA AOS CONSUMIDORES INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA E DA LIVRE CONCORRÊNCIA AFRONTA AO POSTULADO DA PROPORCIONALIDADE PEDIDO JULGADO PROCEDENTE DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL COM EFICÁCIA “ERGA OMNES” E EFEITOS “EX TUNC”. 1 Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada em face da Lei Municipal n.º 4.768/2018, que obriga os bares, lanchonetes, restaurantes, hotéis, shopping centers e estabelecimentos similares a fornecer, gratuitamente, água potável e filtrada para consumo imediato pelo consumidor. 2 Inexistência de inconstitucionalidade formal porque os Municípios possuem competência para suplementar a legislação federal no tocante às normas de consumo, adaptando-as aos interesses locais. Precedentes do e. STF. 3 Toda norma legal, em maior ou menor grau, quase sempre irá afetar o Poder Executivo.



Assim, a mera determinação de expedição de regulamentos para fiel cumprimento de lei emanada do Poder Legislativo não é capaz de ensejar interferência indevida de um Poder nas atribuições de outro, sob pena de tornar qualquer norma do Poder Legislativo inconstitucional no seu nascedouro, esvaziando a atribuição conferida pela Constituição às Casas Legislativas. Precedente do e. TJES. 4 A lei questionada revela-se violadora dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência consagrados no art. 170, "caput" e inciso IV, da CF (por remissão normativa do art. 20 da Constituição Federal). Primeiro, porque transfere ao particular obrigação precípua do Poder Público, isto é, de salvaguardar a dignidade da pessoa humana e de garantir o consumo de bem essencial à vida humana. Segundo, porque gera despesas que, ao fim e ao cabo, irá afetar os pequenos empresários, que terão que se adaptar à norma para concorrer com os centros comerciais de massa, que já fornecem hodiernamente água potável gratuitamente, como conveniência e para competir no mercado, aos seus consumidores. 5 Também há violação ao princípio da proporcionalidade em pelo menos duas de suas três dimensões (adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito). 6 A norma não é adequada porque não traz benefício à grande massa de consumidores (que se concentram mais nos grandes centros de compra, que já fornecem água gratuita), por aumentar o custo dos demais produtos e, ainda, por gerar prejuízo ou aumento de despesa justamente para o empresário que mais precisa de incentivo para concorrer com as grandes empresas. 7 - Desproporcional porque, em último caso, é capaz de acarretar o cancelamento do alvará de licenciamento das atividades do estabelecimento, isso sem prejuízo da multa já imposta, o que também atinge o princípio da livre iniciativa e, sobretudo, da livre concorrência. 8 Pedido julgado procedente. 9 Lei impugnada declarada inconstitucional com eficácia "erga omnes" e efeitos "ex tunc". (Tribunal de Justiça do Espírito Santo, ADI nº 0033070-82.2018.8.08.0000, RELATOR DES. ARTHUR JOSÉ NEIVA DE ALMEIDA J. em 18/07/2019) (grifo nosso)

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) (grifo nosso)

Em complemento, colaciona-se ementa deste outro julgado, emanado pelo Tribunal de Justiça de Santa Catarina, ao analisar a ADI n°. 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 - 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. (grifo nosso)

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) (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. É o que decorre do art. 184 da Constituição Estadual do Piauí, abaixo transcrito:



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.

Nesse ponto, quando o Estado estipula certas condições para o exercício de determinadas atividades econômicas, o Poder Público age voltado para a consecução do interesse público, por motivos relacionados à higiene e segurança, por exemplo. Evidencia-se, assim, razoabilidade nesse comportamento. Entretanto, não é o caso dos autos, haja vista que o Município pretende imiscuir-se no âmago da atividade desempenhada pelos estabelecimentos especificados ao obrigá-los a fornecer, de forma gratuita, embalagens destinadas ao acondicionamento de alimentos adquiridos e não consumidos por seus clientes.

Diante do exposto, tendo em vista a inconstitucionalidade do texto do projeto de lei em comento, forçoso é ter que contrariar a pretensão do seu insigne proponente.

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 15 de dezembro de 2025.



Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Relator



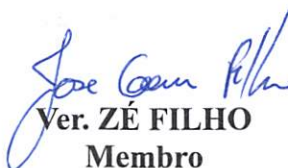
Pelas conclusões do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.



Ver. FERNANDO LIMA
Membro



Ver. SAMUEL ALENCAR
Membro



Ver. ZÉ FILHO
Membro

