PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico n° 60/2025 – CSL
Projeto de Lei Ordinária n° 58/2025
Processo Legislativo n° 137/2025
Autor: Vereador Ronaldo Alves

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL. DIREITO DO CONSUMIDOR. PROJETO DE LEI QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE SHOPPING CENTERS, CENTROS COMECIAIS, HIPERMERCADOS E ESTABELECIMENTOS SIMILARES DISPONIBILIZAREM GRATUITAMENTE AGUÁ POTÁVEL FILTRADA AOS SEUS FREQUENTADORES. 1. Competência do Município para legislar sobre a matéria. 2. Iniciativa concorrente. 3. Constitucionalidade e legalidade do projeto: Processo legislativo. 4. Parecer opinativo pela constitucionalidade e legalidade do projeto. 5. Emenda modificativa proposta.

1. RELATÓRIO

O Projeto de Lei de nº 58/2025 foi apresentado à Câmara Municipal pelo Vereador Ronaldo Alves no intuito de criar a obrigatoriedade de shopping centers, centros comerciais, hipermercados e estabelecimentos similares disponibilizarem gratuitamente água potável filtrada aos seus frequentadores.

A proposição legislativa foi encaminhada ao Departamento jurídico para análise nos termos do art. 70, §3.º, do RICMM.

Em sua justificativa o autor afirma que o presente projeto tem como objetivo criar a obrigatoriedade de shopping centers, centros comerciais, hipermercados e estabelecimentos similares disponibilizarem gratuitamente água potável filtrada aos seus frequentadores, a fim de assegurar o acesso gratuito a água potável filtrada aos frequentadores desses estabelecimentos.

O autor juntou aos autos o Projeto de Lei e sua justificativa por escrito, devidamente assinados.

É o relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Cumpre inicialmente destacar que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Registra-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposição legislativa em análise. Vejamos.

De início, destaca-se que, de acordo com a Lei Orgânica Municipal compete ao município legislar sobre assuntos de interesse local.

Na lição do doutrinador Hely Lopes Meirelles em sua obra Direito Municipal Brasileiro, 19º ed., p. 96, entende-se que: “o que define e caracteriza o ‘interesse local’, inscrito como dogma constitucional, é a predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União.”

Desta forma, prevê a Constituição Federal em seu art. 30, ser da competência dos municípios:

> Art. 30. Compete aos Municípios:
> I - legislar sobre assuntos de interesse local;

> II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

O PL versa sobre a obrigatoriedade de shopping centers, centros comerciais, hipermercados e estabelecimentos similares disponibilizarem gratuitamente água potável filtrada aos seus frequentadores, estando, a meu ver de acordo com a competência que o município possui para legislar, uma vez que não visa legislar sobre nenhum dos temas de competência privativa da União, mas tão somente sobre instituição de políticas públicas para o município.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, o artigo 168 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá estabelece o rol daqueles que estão legalmente autorizados a iniciar o processo legislativo inovador, vejamos:

> Art. 168. A **iniciativa de projetos** compete:
> (...)
> II - os de lei ordinária:
> a) ao Prefeito Municipal;
> **b) a qualquer vereador**

No presente caso, não há qualquer matéria de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, estando o critério da iniciativa em consonância com os ditames constitucionais, uma vez que a iniciativa do presente PL partiu de parlamentar.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE

Visto o projeto de lei e feita a sua análise jurídica, não verificamos incompatibilidades com a Constituição Federal de 1988 muito embora exista grande debate jurisprudencial em volta do tema.

A lei visa obrigar os estabelecimentos comerciais e shopping center existentes em Marabá a fornecerem água potável a seus frequentadores.

O art. 170 da Constituição Federal assim afirma: "**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:"

Com base nesse artigo tribunais como Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo tem entendido que normas nesse sentido viola os princípios da razoabilidade, livre exercício de atividade econômica e livre iniciativa, previstos no artigo 170, caput e parágrafo único da Constituição Federal.

Nesse sentido a decisão recente do TJSP, de 19 de junho de 2024, em ADI nº 2244219-80.2023.8.26.0000:

> Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei Estadual nº 17.747/2023 que "obriga bares, restaurantes, lanchonetes, padarias e estabelecimentos similares a servirem de água potável filtrada à vontade aos clientes" Regularização da representação processual Legitimidade ativa da autora já reconhecida por este C. Órgão Especial por ocasião do julgamento do agravo interno oposto contra o deferimento da liminar Inexistência de vício de iniciativa Ocorrência, contudo, de vício material, consistente na violação ao princípio da razoabilidade (art. 111, CE), da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, insculpidos nos arts. 1º, IV, e 170, caput e parágrafo único, da CF Determinação de disponibilização gratuita de água potável a estabelecimentos que possuem tal bebida em sua gama de produtos comercializados, sem qualquer contrapartida Intervenção do Estado desproporcional Determinação que acarreta custo ao comerciante, com potencial de redução de receita na venda de bebidas em geral - Inconstitucionalidade reconhecida Ação julgada procedente.

No entanto, este não é o entendimento do Supremo Tribunal Federal. Com efeito, o STF já assentou em variadas oportunidades que a livre iniciativa no exercício de atividade econômica poderá sofrer restrições legítimas em nome da concretização da proteção do consumidor e de outros direitos fundamentais. Nesse sentido, vide:

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E AMBIENTAL. LEI DO CEARÁ. PROIBIÇÃO DE PULVERIZAÇÃO AÉREA DE AGROTÓXICOS. DEFESA DO MEIO AMBIENTE E PROTEÇÃO À SAÚDE. COMPETÊNCIA CONCORRENTE DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS. ARTS. 23 E 24 DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. VÍCIO FORMAL NÃO CONFIGURADO. PROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. RISCOS GRAVES DA TÉCNICA DE APLICAÇÃO DE PESTICIDAS. PRINCÍPIOS DA PREVENÇÃO E PRECAUÇÃO EM MATÉRIA AMBIENTAL. INEXISTÊNCIA DE INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AÇÃO PARCIALMENTE

> CONHECIDA E, NESSA PARTE, JULGADA IMPROCEDENTE. (...) 4. **A livre iniciativa não impede a regulamentação das atividades econômicas pelo Estado, especialmente quando esta se mostra indispensável para resguardo de outros valores prestigiados pela Constituição**, como a dignidade da pessoa humana, a valorização do trabalho humano, a livre concorrência, a função social da propriedade, a defesa do consumidor e do meio ambiente e a busca do pleno emprego. 5. **A norma questionada não se comprova desarrazoada nem refoge à proporcionalidade jurídica do direito à livre iniciativa e o do direito à saúde e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**, estabelecendo restrição razoável e proporcional às técnicas de aplicação de pesticidas no Estado do Ceará, após constatação científica dos riscos envolvidos na pulverização aérea de agrotóxicos. 6. Ação direta parcialmente conhecida quanto às normas sobre vedação à pulverização de agrotóxicos previstas no § 1º e no caput do art. 28-B na Lei estadual n. 12.228/1993 e, nessa parte, julgado improcedente o pedido. (ADI n° 6137, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 14/06/2023).
>
> CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. DISTRIBUIÇÃO DE COMBUSTÍVEIS. TRR. REGULAMENTAÇÃO DL 395/38. RECEPÇÃO. PORTARIA MINISTERIAL. VALIDADE. 1. O exercício de qualquer atividade econômica pressupõe o atendimento aos requisitos legais e às limitações impostas pela Administração no regular exercício de seu poder de polícia, principalmente quando se trata de distribuição de combustíveis, setor essencial para a economia moderna. 2. **O princípio da livre iniciativa não pode ser invocado para afastar regras de regulamentação do mercado e de defesa do consumidor**. 2. O DL 395/38 foi editado em conformidade com o art. 180 da CF de 1937 e, na inexistência da lei prevista no art. 238 da Carta de 1988, apresentava-se como diploma plenamente válido para regular o setor de combustíveis. Precedentes: RE 252.913 e RE 229.440. 3. A Portaria 62/95 do Ministério de Minas e Energia, que limitou a atividade do transportador-revendedor-retalhista, foi legitimamente editada no exercício de atribuição conferida pelo DL 395/38 e não ofendeu o disposto no art. 170, parágrafo único, da Constituição. 4. Recurso extraordinário conhecido e provido. (RE nº 349.686, Segunda Turma, Relatora a Ministra Ellen Gracie, DJ de 5/8/2005)

No julgamento do Recurso Extraordinário nº 1.437.523/Rio de Janeiro, datado de 30 de agosto de 2023, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o princípio da livre iniciativa não é absoluto, devendo se ponderar que o fornecimento de água potável pelos estabelecimentos é uma garantia assegurada pelo direito do consumidor, defesa esta elevada e status de direito fundamental, conforme transcrito abaixo

> É certo, nesse caminho, que o princípio da livre iniciativa, como qualquer outro princípio constitucional, não é absoluto. In casu, há de se ponderar tal garantia com a defesa do consumidor, elevada ao status de direito fundamental pela Constituição Pátria, além de erigida a princípio destinado a propiciar o regular funcionamento da ordem econômica, conforme estabelecem, respectivamente, os arts. 5°, XXXII, e 170, V da Carta Magna. Deveras, o diploma impugnado é resultado de ponderação principiológica, sobretudo entre os dois princípios supramencionados, estando em plena consonância com o já citado art. 170 da Constituição Federal. Efetivamente, o exercício da competência legislativa dos Estados-membros em determinadas matérias pode gerar consequências para as atividades econômico-empresariais sem que isso importe qualquer inconstitucionalidade, desde que proporcional e razoável a restrição, obrigação ou modificação estabelecida pela norma editada, o que se verifica na hipótese. **Em arremate, releva registrar que a determinação do fornecimento de água potável e filtrada pelos estabelecimentos abrangidos pela norma impugnada aos seus clientes atende, além de ao princípio da defesa do consumidor, ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao direito à vida e ao direito à saúde**. Cuida-se, afinal, de norma que legitimamente veicula o livre acesso a um bem essencial, vital ao saudável desenvolvimento físico dos seres humanos e umbilicalmente ligado, por conseguinte, à dignidade e à subsistência humanas. Isso posto, nego seguimento ao recurso (art. 21, § 1°, do RISTF). [1](RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.437.523 RIO DE JANEIRO)

Assim, embora existam decisões de outros tribunais inferiores considerando inconstitucionais leis que obrigam estabelecimentos comerciais a fornecer água potável, o Supremo já decidiu que esse tipo de lei não é inconstitucional, por não violar o princípio da livre iniciativa, mas sim atender ao princípio da defesa do consumidor, ao princípio da dignidade da pessoa humana, ao direito à vida e ao direito à saúde.

Desta forma, não vislumbro óbice a tramitação do presente PL, embora sempre exista a possibilidade de ele ser objeto de ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça do Estado do Pará, que ainda não se pronunciou sobre o tema em ação anterior.

2.4 DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá, o autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno.

[1] RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.437.523 RIO DE JANEIRO. De 30 de agosto de 2023.

O Projeto em apreciação atende aos requisitos dispostos no artigo 167 do Regimento Interno, pois apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

a. **DAS COMISSÕES PERMANENTES**

Recomendamos à Comissão de Justiça, Legislação e Redação que encaminhe os autos para a **Comissão de Mineração, Energia, Meio Ambiente, Trabalho, Indústria, Comércio e Economia,** com base no art. 55, XVII, do RICMM, para emissão de parecer.

b. **DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO**

Registra-se, por fim, por se tratar de projeto de lei ordinária, a aprovação da propositura dependerá de voto favorável **da maioria simples,** presente a maioria absoluta dos membros da Câmara de acordo com o art. 219, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

2.5 - EMENDA MODIFICATIVA

Recomendo a modificação dos artigos 3º e 5º, visto que eivados de vício de inconstitucionalidade.

Com relação ao art. 3º, não poderá por meio de lei o legislativo criar atribuições para órgãos ou secretarias municipais. O art. 3º apresenta violação ao princípio da separação dos poderes, configurando-se verdadeira ingerência do Legislativo sobre o Executivo local. Nesse sentido tem decidido os tribunais:

> Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal que institui "Semana Municipal de Cultura Evangélica e o Dia Municipal do Evangélico". Impossibilidade de utilização de Lei Orgânica Municipal como parâmetro de controle. Lei que usa expressões de caráter autorizativo. Norma de iniciativa parlamentar. Ato típico da administração. **Ingerência na atribuição do Executivo para a prática de atos de gestão e organização administrativa. Ofensa ao princípio da separação dos poderes**. Precedentes. Ação julgada procedente.[2]

[2] Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2178941-16.2015.8.26.0000 Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Ao criar atribuição para o órgão de vigilância sanitária ou Secretaria Municipal de Urbanismo, o Legislativo invade a esfera de ação de outro poder. Ocorre que os poderes são independentes e devem conviver de forma harmônica entre si, não podendo um determinar atribuições sobre os outros, como se hierarquia houvesse.

Em seu art. 5º, o PL assim prevê: "**O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir de sua publicação**." No entanto, é firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos legais que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de disposições legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Assim afirma o STF (ADI 4052/SP):

> AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA Nº 24/2008 À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. **ESTIPULAÇÃO DE PRAZO PARA O GOVERNADOR EXPEDIR DECRETOS E REGULAMENTOS PARA FIEL EXECUÇÃO DAS LEIS** (CE PAULISTA, ART. 47, III). **VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES**. DEFINIÇÃO DE COMPORTAMENTOS CONFIGURADORES DE CRIMES DE RESPONSABILIDADE (CE PAULISTA , ART. 20, XVI E ART. 52, §§ 1 º, 2 º E 3 º). USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA PRIVATIVA DA UNIÃO (CF, ART. 22, I). SÚMULA VINCULANTE 46/STF. ATRIBUIÇÃO DE INICIATIVA PRIVATIVA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA PARA A PROPOSITURA DE PROJETOS DE LEI EM MATÉRIA DE INTERESSE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL (ART. 24, § 1 º, N. 4). OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS -MEMBROS DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS ESTRUTURANTES DO PROCESSO LEGISLATIVO . 1. Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de disposições que estabeleçam prazos ao Chefe do Poder Executivo para apresentação de projetos de lei ou para a regulamentação de disposições legais. Violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República. Precedentes .

Desta forma, o legislativo estipular prazo para que o prefeito regulamente lei, viola o princípio da separação dos poderes.

Diante do exposto, recomendo o texto a seguir:

Art. 3º – Da fiscalização e penalidades
I – A fiscalização do cumprimento desta Lei caberá ao órgão competente;

Art. 5º – Da regulamentação
O Poder Executivo regulamentará esta Lei no que couber.

Ademais, como o vereador Miterran propôs projeto com o mesmo objeto apenas ampliando a obrigatoriedade para bares, restaurantes, lanchonetes, padarias e estabelecimentos similares, poderá a Comissão de Justiça, Legislação e Redação, emendar o presente projeto para ampliar o objeto da seguinte forma, caso considere pertinente:

> **Art. 1º – Da obrigatoriedade.**
> Ficam os shopping centers, centros comerciais, hipermercados, supermercados, bares, restaurantes, lanchonetes, padarias e estabelecimentos similares localizados no Município de Marabá obrigados a disponibilizar, de forma gratuita, água potável e filtrada para consumo de seus frequentadores.
>
> Parágrafo único: Todo estabelecimento da espécie mencionada no caput deste artigo fica obrigado a afixar, em local visível aos clientes, cartaz informando sobre a gratuidade da água potável filtrada e a transmitir essa informação em seus cardápios.

3 CONCLUSÃO

Diante do exposto, não se verifica a existência de vícios de inconstitucionalidade que maculem o regular trâmite do processo legislativo em análise, portanto, recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação a emissão de parecer pelo prosseguimento do feito, **desde que observada a emenda modificativa.**

Recomenda-se o encaminhamento do projeto à Comissão de Mineração, Energia, Meio Ambiente, Trabalho, Indústria, Comércio e Economia**,** com base no art. 55, XVII, do RICMM, para emissão de parecer.

Registra-se, por fim, que, a aprovação da propositura dependerá de voto favorável da maioria simples dos membros da Câmara, de acordo com o art. 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 29 de maio de 2025.

CARLA DA SILVA LOBO
Advogada da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA n° 26655