



## PROCURADORIA JURÍDICA

**PARECER Nº 792**

**ASSUNTO: PROJETO DE LEI Nº 13.920**

**PROCESSO Nº 1.117**

**PROCESSO LEGISLATIVO. COMPETÊNCIA  
PRIVATIVA. TRÂNSITO E TRANSPORTE.  
INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL.  
INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL.  
LIVRE INICIATIVA. LIVRE CONCORRÊNCIA.  
BUSCA DO PLENO EMPREGO.**

### **1- RELATÓRIO**

De autoria do vereador, **PAULO SERGIO MARTINS**, o presente projeto de lei visa prever regramento para a atuação de empresas de entrega em domicílio.

A propositura encontra sua justificativa às fls. 03/04

É o relatório. Passa-se a opinar estritamente sobre os aspectos jurídicos da questão posta.

### **2 - FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

Não obstante o intento do nobre autor expresso na proposta em exame, ela nos afigura eivada de vício de inconstitucionalidade, conforme passa a expor.

#### **2.1 - DA INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA**

O presente projeto de lei intenciona escrutinar regramentos para a atuação de empresas de entrega em domicílio.

Contudo, em que pese o intento do nobre autor, a proposição em exame se afigura revestida da condição inconstitucionalidade ao invadir a competência





privativa da União para legislar sobre matérias atinentes a trânsito e transporte, alicerçada no art. 22, inc. XI, da Carta Constitucional, como exposto:

**Art. 22.** *Compete privativamente à União legislar sobre:*

**XI - trânsito e transporte.**

Vale ressaltar ainda que as regras de trânsito são padronizadas em todo o território nacional para melhor ordem e organização, não havendo uma especialidade local que fundamente a suplementação da legislação federal.

Neste sentido, é o entendimento da nossa corte superior. Vejamos:

*EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. lei 8.019/2018 do estado do rio de janeiro. prazo de trinta dias para a notificação da autuação por infração de trânsito. imposição de multa pelo descumprimento do prazo ao órgão responsável pela notificação. devolução em dobro dos valores pagos em razão de cobrança de multa cuja notificação tenha extrapolado o prazo. direitos e procedimentos não previstos na legislação federal. invasão da competência privativa da união para legislar sobre trânsito e transporte (artigo 22, xi, da constituição federal). lei de origem parlamentar. usurpação da iniciativa do chefe do poder executivo para criar atribuições para os órgãos de trânsito estaduais (artigos 61, § 1º, ii, e; e 84, vi, a, da constituição federal). ação direta de inconstitucionalidade conhecida e julgado procedente o pedido. A competência*





*privativa da União para legislar sobre trânsito e transporte abrange as questões relativas à segurança do trânsito e às respectivas infrações (artigo 22, XI, da Constituição Federal).*

*Precedentes: ADI 874, rel. min. Gilmar Mendes, Plenário, DJe de 28/2/2011; ADI 3.444, rel. min. Ellen Gracie, Plenário, DJ de 3/2/2006. Grifo Nosso.*

### **2.3 - DA INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL**

Considerando os elementos que foram erigidos pela nova norma vale ressaltar a transgressão ao Princípio da Livre Iniciativa e Livre Concorrência, princípios estes fundamentais como descrito no artigo inaugural, IV, e art. 170 “caput”, IV, da Constituição Federal. Como exteriorizada:

*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:*

*[...]*

#### **IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa**

*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:*

*[...]*

#### **IV - livre concorrência;**





A Constituição estabelece, como princípio, a livre iniciativa. A lei não pode arbitrariamente retirar determinada atividade econômica da liberdade de empreender das pessoas, salvo se fundamento constitucional autorizar a restrição imposta. A edição de leis ou atos normativos proibitivos, pautada na exclusividade do modelo, não se amolda ao regime constitucional da livre iniciativa.

Em segundo lugar, a livre iniciativa significa livre concorrência. A opção pela economia de mercado baseia-se na crença de que a competição entre os agentes econômicos e a liberdade de escolha dos consumidores produzirão os melhores resultados sociais.

Deste modo, ao estabelecer a forma em como será prestado o serviço de entrega (art. 1 do projeto de Lei), adentra-se na gestão comercial do empresário e, por via de consequência, viola o princípio da livre iniciativa presente nos arts. 1 e 170 da CF/88.

## 2.4 – DA OFENSA AO PRINCÍPIO DO PLENO EMPREGO

A criação do cadastro (exteriorizada no art. 1º, II, do projeto) afronta ainda o princípio da busca pelo pleno emprego, que está consagrado como princípio setorial no art. 170, VIII, da CF/88. Isso porque essa proibição impede a abertura do mercado a novos entrantes eventualmente interessados em migrar para a atividade

**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:

[...]

### VIII - busca do pleno emprego

Por fim, é legítima a intervenção do Estado, mesmo em um regime de livre iniciativa, para coibir falhas de mercado e para proteger o consumidor. Entretanto, **são inconstitucionais a edição de regulamentos e o exercício de fiscalização que, na prática, inviabilizem determinada atividade.**





A competência autorizada por lei para os municípios regulamentarem e fiscalizarem essa atividade não pode ser uma competência para, de maneira sub-reptícia ou implícita, interditar, na prática, a prestação desse serviço.

Supremo Tribunal Federal, no exercício de sua competência constitucional de guardião da Constituição, julgando lei análoga, decidiu recentemente que é inconstitucional lei estadual que obriga concessionárias dos serviços de telecomunicações a informarem previamente a seus clientes os dados do empregado que realizará o serviço na residência do consumidor, sob pena de usurpação de competência privativa da União para disciplinar sobre a matéria (arts. 21, XI e XII, b, e 22, IV, da CF) e para dispor sobre a relação jurídica entre as concessionárias e seus usuários (art. 175, caput e II, da CF). ADI 6214/PE, Rel. Min. Gilmar Mendes, rel. p/ acórdão Alexandre de Moraes, julgado em 08/04/2021. Segue Acórdão abaixo:

*CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE PERNAMBUCO (LEI ESTADUAL 16.559/2019). CONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL DOS ARTS. 2º, [14](#), [17](#), [19](#), [25](#), [30](#), [34](#), [37](#), [38](#), [40](#), [41](#), [42](#), [45](#), 60 E 61. OBRIGAÇÕES ACESSÓRIAS VOLTADAS À IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE PROTEÇÃO AOS DIREITOS DO CONSUMIDOR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL DO ART. 46. EXTRAPOLAÇÃO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE DO ESTADO PARA LEGISLAR SOBRE PRODUÇÃO E CONSUMO (ART. 24, V, DA CF). INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO AOS ARTS. 20, PARA AFASTAR A SUA INCIDÊNCIA SOBRE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÃO, E 168, PARA RESTRINGIR SUA APLICAÇÃO AOS*





**FORNECEDORES LOCALIZADOS NO ESTADO DO PERNAMBUCO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.**

1. As regras de distribuição de competências legislativas são alicerces do federalismo e consagram a fórmula de divisão de centros de poder em um Estado de Direito. Princípio da predominância do interesse. 2. **A Constituição Federal de 1988, presumindo de forma absoluta para algumas matérias a presença do princípio da predominância do interesse, estabeleceu, a priori, diversas competências para cada um dos entes federativos, União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios, e, a partir dessas opções, pode ora acentuar maior centralização de poder, principalmente na própria União ( CF, art. 22), ora permitir uma maior descentralização nos Estados-membros e nos Municípios ( CF, arts. 24 e 30, inciso I).** 3. Os arts. 2º, **14, 17, 19, 25, 30, 34, 37, 38, 40, 41** e 42 da Lei estadual 16.559/2019 preveem diversas obrigações voltadas a uma maior transparência e garantia de acesso a informações essenciais por parte dos usuários dos serviços e mercadorias oferecidos pelos diversos fornecedores arrolados na legislação pernambucana. Embora os dispositivos legais tenham essas empresas como destinatárias, a principal razão de ser das normas não está na interferência na prestação de serviços e no fornecimento das mercadorias em si, mas na implementação de um modelo de informação ao consumidor usuário daqueles produtos e serviços. 4. Ao estabelecer aos fornecedores os deveres de receber, analisar e responder às reclamações dos consumidores, o art. 45 visa





*uma maior proteção ao consumidor, como parte hipossuficiente da relação de consumo. Ressalva, no ponto, da interpretação conforme a Constituição dada pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL no julgamento da ADI 6086 (Rel. Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, DJe de 28/5/2020) para afastar a incidência da norma em relação aos serviços de telecomunicação. 5. Os arts. 60 e 61 tratam de assistência técnica mediante atendimento presencial do consumidor no Estado de Pernambuco, a afastar a alegação de interferência na esfera de competência privativa da União para legislar sobre comércio interestadual. Em relação ao art. 168, impõe-se seja dada interpretação conforme a Constituição, para restringir a sua incidência aos fornecedores localizados no Estado de Pernambuco. 6. **O princípio da livre iniciativa, garantido no art. 170 da Constituição, não proíbe o Estado de atuar subsidiariamente sobre a dinâmica econômica para garantir o alcance de objetivos indispensáveis para a manutenção da coesão social, entre eles a proteção do consumidor (art. 170, V, da CF), desde que haja proporcionalidade entre a restrição imposta e a finalidade de interesse público, como ocorre no caso.** 7. Previsão de medidas adequadas e proporcionais, destinadas a uma maior proteção à relação de consumo, e que não representam custo logístico e financeiro elevado para os fornecedores de serviços a que se destinam. 8. O art. 46 cria indevidamente uma definição para produtos essenciais, não disposta no § 3º do art. 18 da Lei Federal 8.078/1990, extrapolando a competência concorrente do Estado para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, da CF). 9.*





*Inadmissibilidade de se impor a obrigação prevista no art. 20 da legislação pernambucana às concessionárias dos serviços de telecomunicações situadas no Estado de Pernambuco, sob pena de usurpação de competência privativa da União para disciplinar sobre a matéria (arts. 21, XI e XII, b, e 22, IV, da CF) e para dispor sobre a relação jurídica entre as concessionárias e seus usuários (art. 175, caput e II, da CF). 10. Ação Direta conhecida e julgada parcialmente procedente, para: i) assentar a constitucionalidade dos arts. 2º, [14](#), [17](#), [25](#), [19](#), [30](#), [34](#), [37](#), [38](#), [40](#), [41](#), [42](#), [45](#), 60 e 61 da Lei 16.559, de 15 de janeiro de 2019, do Estado de Pernambuco; ii) declarar a inconstitucionalidade do art. 46 de referida lei estadual; e iii) conferir interpretação conforme a Constituição ao art. 20, para afastar sua incidência sobre as empresas prestadoras de serviços de telecomunicações; e ao art. 168, para restringir seus efeitos aos fornecedores localizados no Estado de Pernambuco.*

*(STF - ADI: 6214 PE, Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 08/04/2021, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 21/05/2021) Grifo Nosso.*

## **2.5 – DA INICIATIVA PRIVATIVA PARA LEIS ORÇAMENTÁRIAS**

Às leis que versem sobre o Orçamento são de iniciativa do Executivo, Conforme se extrai do art. 165, bem como art. 84, XXIII, ambos atinentes da Carta Magna, no mesmo sentido reproduz a Lei Orgânica de Jundiaí em seu art. 128. Ora em perspicuidade:

**Art. 165.** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;





II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

**Art. 84.** Compete privativamente ao Presidente da República:

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição

**Art. 128 (LOJ).** Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

A observância do atual cenário, tem por intuito garantir que o Executivo tenha recursos necessários para prestar os serviços que são de sua incumbência, sem que sua margem de discricionariedade fique afetada por falta de verbas.

Diante disso, a lei ao dispor que será necessário dotações consignadas no Orçamento Geral do Município (art. 3º do projeto), adentra na competência reservada ao Executivo. Violando, por consequência, a separação dos Poderes.

Neste sentido, é o julgado do STF:

*Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo)*





*Ação Direta de Inconstitucionalidade  
julgada procedente. [ADI 2.447 (DJe de 04-12-  
2009)] Grifo Nosso.*

## **2.7 – DA IMPOSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DE PRAZO PARA REGULAMENTAÇÃO**

Conforme o entendimento adotado no Parecer 790 desta Procuradoria, o STF possui o juízo que é inconstitucional a fixação de prazo para o Executivo atuar.

O poder regulamentar, conforme a Doutrina<sup>1</sup>, decorre do poder normativo, e consiste na competência atribuída aos Chefes de Poder Executivo para que editem normas gerais e abstratas destinadas a detalhar as leis, possibilitando a sua fiel execução.

Nesse aspecto, compete, com exclusividade, ao chefe do Poder Executivo examinar a conveniência e a oportunidade para desempenho das atividades legislativas e regulamentares que lhe são inerentes.

Assim, qualquer norma que imponha prazo certo para a prática de tais atos configura indevida interferência do Poder Legislativo em atividade própria do Poder Executivo e caracteriza intervenção na condução superior da Administração Pública, o que não foi observado no projeto, tendo em vista seu art 4º.

*EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 1.601/2011, DO ESTADO DO AMAPÁ. INSTITUIÇÃO DA POLÍTICA ESTADUAL DE PREVENÇÃO, ENFRENTAMENTO DAS VIOLÊNCIAS, ABUSO E EXPLORAÇÃO SEXUAL DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES. PRELIMINAR. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS DISPOSITIVOS DA LEI QUESTIONADA. NÃO CONHECIMENTO, EM PARTE. ART. 9º. ESTABELECIMENTO DE PRAZO PARA O PODER EXECUTIVO REGULAMENTAR AS DISPOSIÇÕES LEGAIS CONSTANTES DE REFERIDO DIPLOMA NORMATIVO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS ARTS. 2º E 84, II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. 1. Recai sobre o autor das ações de controle concentrado de constitucionalidade o ônus*

1 - CASTRO JÚNIOR, Renério de. *Manual de Direito Administrativo*. Salvador: Juspodivm, 2021, p. 102





*processual de indicar os dispositivos impugnados e realizar o cotejo analítico entre cada uma das proposições normativas e os respectivos motivos justificadores do acolhimento da pretensão de inconstitucionalidade, sob pena de indeferimento da petição inicial, por inépcia. 2. Não se mostra processualmente viável a impugnação genérica da integralidade de um decreto, lei ou código por simples objeção geral, insuficiente, para tanto, a mera invocação de princípios jurídicos em sua formulação abstrata, sem o confronto pontual e fundamentado entre cada um dos preceitos normativos questionados e o respectivo parâmetro de controle. 3. **Firme a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal no sentido da incompatibilidade de dispositivos normativos que estabeleçam prazos, ao Poder Executivo, para apresentação de projetos de lei e regulamentação de preceitos legais, por violação dos arts. 2º e 84, II, da Constituição da República.** 4. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida em parte e, nessa extensão, pedido julgado procedente.*

*(ADI 4728, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 16/11/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-244 DIVULG 10-12-2021 PUBLIC 13-12-2021). **Grifo Nosso.***

### 3 - CONCLUSÃO

Ante o exposto, sob o prisma jurídico, o projeto é inconstitucional, em face da violação ao Pacto Federativo de distribuição de competências entre os entes federados, postulado gravado como cláusula pétrea em nossa Constituição Federal (arts. 1.º, 18, e 60, § 4.º, I) coligado com a transgressão ao Princípio da Livre Iniciativa, Livre Concorrência, Busca pelo pleno emprego e fixação de prazo para regulamentação.

Relativamente ao quesito mérito, pronunciar-se-á o soberano Plenário.

**DA COMISSÃO A SER OUVIDA:**





Nos termos do inciso I do art. 139 do Regimento Interno, sugerimos a oitiva das comissões de Justiça e Redação e Direitos, Cidadania e Segurança Urbana.

**QUÓRUM:** maioria simples (art. 44, “caput”, L.O.J.).

Jundiaí, 09 de março de 2023

**Fábio Nadal Pedro**  
Procurador Jurídico

**João Paulo Marques D. de Castro**  
Procurador Jurídico

**Hiago F. C. Evangelista Vieira**  
Procurador Jurídico

**Pedro Henrique O. Ferreira**  
Chefe do Setor de Projetos

**Mariana Coelho do Amaral**  
Estagiária de Direito

**Vinícius Augusto M. N. Soares**  
Estagiário de Direito



