

PARECER Nº 931/2025

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO

Processo: 40.026/2025

Autoria: Vereadora KATIUSCIA MANTELI

Assunto: Projeto de lei que dispõe sobre a disponibilização de pelo menos dois cardápios impressos nos estabelecimentos que comercializam refeições, lanches, bebidas e afins, no âmbito do município de Cuiabá.

I – RELATÓRIO

Pretende a autora obrigar que os estabelecimentos que comercializem refeições, lanches, bebidas e afins disponibilizem ao menos dois cardápios impressos.

Entende que a proposição promove a acessibilidade ao cardápio para pessoas que possuam dificuldades de leitura ou dificuldade com o uso de tecnologias, o que abrange não só idosos, mas pessoas de qualquer idade que tenha algum tipo de dificuldade em acessar o cardápio no formato digital.

Informa que a utilização apenas de cardápio digital é uma imposição aos clientes que, necessariamente, deve dispor de “smartphone” com acesso à internet para que possam escolher o que desejam consumir. Que a disponibilização apenas de cardápio digital prejudica principalmente as pessoas idosas, por não se adaptarem ao uso de tecnologia e podem enfrentar situações constrangedoras por não terem como escolher a refeição desejada por não haver cardápio impresso. E a disponibilização de cardápio impresso é uma forma de inclusão, pois além de promover a autonomia e a independência de pessoas, garante que todos os clientes possam desfrutar da refeição sem dificuldades de comunicação ou leitura.

É o relatório.

II - EXAME DA MATÉRIA

1. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE

Inicialmente, cumpre salientar que, o exame desta Comissão é somente quanto a matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência legal e iniciativa, não se adentrando em discussões de ordem política, bem como em questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação, nos termos do inciso I do artigo 49 do Regimento Interno desta Casa de Leis. Portanto, a análise aqui externada, cuida apenas da exigência de compatibilidade do projeto de lei com o ordenamento jurídico pátrio.

As regras do Processo Legislativo estão fixadas na Constituição Federal, na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Município de Cuiabá e no Regimento Interno desta Casa.

A autora pretende determinar que os estabelecimentos que comercializem refeições,



bebidas e afins disponibilizem pelo menos dois cardápios impressos aos clientes.

O artigo 173, § 1º da Constituição do nosso Estado estabelece que o município tem autonomia política, administrativa e financeira, mediante a edição de Lei Orgânica, condicionando essa autonomia, porém, aos princípios fixados na Constituição Federal e Estadual.

Sendo ente da federação o município deve respeito e fidelidade ao princípio do federalismo, que tem como um dos seus requisitos formadores, a repartição de competências, prevista em ambas as Constituições.

A competência municipal é, portanto, restrita ao interesse local e suplementar a legislação das demais esferas federativas. O Município não possui competência para legislar sobre matérias de natureza comercial, civil, trabalhista, empresarial ou econômica, pois tais temas estão reservados à União, nos termos do art. 22, I, da Constituição.

Assim, leis municipais que imponham condições, restrições ou obrigações específicas à atividade empresarial, sem amparo em peculiaridades de interesse local, incorrem em usurpação de competência e violação ao princípio da livre iniciativa.

A livre iniciativa constitui fundamento da República (art. 1º, IV, CF) e princípio basilar da ordem econômica (art. 170, caput). A livre concorrência também integra o rol de princípios da atividade econômica, conforme o art. 170, IV, CF.

Desse modo, qualquer intervenção do poder público municipal que limite, dificulte ou onere indevidamente o exercício regular de atividade empresarial afronta a ordem econômica constitucional, salvo quando demonstrado interesse público legítimo, proporcional e razoável.

O Supremo Tribunal Federal tem consolidado entendimento no sentido de que leis municipais não podem criar barreiras injustificadas ao exercício da atividade econômica, sob pena de violação aos arts. 22, I, 30, I e 170 da CF.

No sistema constitucional brasileiro, que é o de poderes enumerados, as competências são, em regra, estanques, salvo as que expressamente a Lei Magna declara **comuns** ou **concorrentes** (arts. 23 e 24 da CF).

A Constituição adotou o sistema de competências ou poderes reservados ou enumerados para a União (art. 22) e para os Municípios (art. 30), ficando os remanescentes com os Estados.

As competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, consubstanciando-se em:

- a) competência genérica em virtude da predominância do interesse local (CF, art. 30, I);
- b) competência para estabelecimento de um Plano Diretor (CF, art. 182);
- c) hipóteses em que se presume o interesse local (CF, arts. 30, III a IX e 144, § 8º);



d) competência suplementar (CF, art. 30, II).

A Constituição ao estabelecer as três esferas de competência não deixou para os Municípios poderes remanescentes, como aos Estados-membro, cabendo aos Municípios somente os poderes enumerados e mais os que defluirem destes, de maneira implícita, à semelhança do que ocorre com a União.

O projeto de lei pretende impor uma obrigação aos estabelecimentos privados como podemos constatar no art. 1º, que dispõe:

Art. 1.º Os estabelecimentos que comercializam refeições, lanches, bebidas e afins, no âmbito do Município de Cuiabá, devem disponibilizar pelo menos dois cardápios impressos para consulta dos clientes.

Mesmo que o Município invoque razões de interesse público (por exemplo, proteção do consumidor ou do meio ambiente), as medidas legislativas devem observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, evitando criar obrigações desarrazoadas que impactem a liberdade empresarial.

A ingerência indevida se caracteriza quando o Município, entre outros:

- a) impõe requisitos ou limitações desproporcionais à abertura ou funcionamento de empresas;
- b) interfere na política de preços, cardápios, métodos de atendimento ou tecnologias utilizadas por estabelecimentos privados;
- c) restringe o funcionamento de empresas sem fundamento técnico ou sanitário comprovado;
- d) cria obrigações que, por sua natureza, deveriam ser objeto de lei federal ou estadual.

A matéria em análise restringe a **propriedade privada** (art. 5º, XXII, CF) e a **livre iniciativa** (art. 170, caput, CF). Embora tais direitos não sejam absolutos, eventual restrição deve atender ao **princípio da proporcionalidade** e a uma finalidade pública clara, o que não se verifica no projeto em exame.

Portanto, não pode o município impor essa obrigação aos estabelecimentos privados, sendo essa competência da União, conforme tem decidido os tribunais brasileiros, nos termos das ementas dos julgados:

EMENTA: Agravo regimental em recurso extraordinário. Representação de inconstitucionalidade. Lei Estadual nº 7.595/17 do Rio de Janeiro. Obrigatoriedade de oferta por restaurantes vendedores de bebidas destiladas de, no mínimo, quatro marcas de cachaças produzidas no estado. Intervenção na atividade empresarial e na livre iniciativa. Restrição desproporcional. Artigos 1º, inciso IV, 170, e 5º, inciso XIII, da Constituição Federal. Violação.



Precedentes. Agravo ao qual se nega provimento. 1. A liberdade de iniciativa garantida pelos arts. 1º, inciso IV, e 170 da Constituição Federal consubstancia cláusula de proteção destacada no ordenamento pátrio como fundamento da República, sendo possível ao Poder Judiciário invalidar atos normativos que representem restrição desproporcional a essa liberdade. 2. Impõe-se, sob pena de indevida interferência na dinâmica econômica da atividade empresarial, que haja proporcionalidade entre a restrição à atividade econômica proposta e a finalidade de interesse público. Precedentes: ADI nº 855, red. do ac. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe de 27/3/09 e ADI nº 5.792, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 4/11/19. 3. A obrigação de comercialização instituída pela lei estadual carece de razoabilidade, haja vista que interfere desproporcionalmente na autonomia empresarial e acarreta desnecessário aumento de custos, sendo certo que existem medidas alternativas e menos gravosas aptas a expandir e estimular o comércio de cachaças produzidas no estado sem tamanha ingerência na atividade empresarial e na livre iniciativa. 4. Agravo regimental não provido. (RE 1254871 AgR, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 16/05/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 17-06-2022 PUBLIC 20-06-2022).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 4.520/2003, DO MUNICÍPIO DE CUIABÁ – OBRIGATORIEDADE DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇO DE ACONDICIONAMENTO OU EMBALAGEM DE COMPRAS POR SUPERMERCADOS OU SIMILARES – QUESTÃO DECIDIDA EM SEDE DE REPERCUSSÃO GERAL PELO STF – AÇÃO PROCEDENTE, EM CONSONÂNCIA COM O PARECER MINISTERIAL. “São inconstitucionais as leis que obrigam os supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagem das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa [art. 1º, IV, e 170 da Constituição]” – Tema 525 da Repercussão Geral do Supremo Tribunal Federal. (N.U 0068687-90.2016.8.11.0000, ORLANDO DE ALMEIDA PERRI, ÓRGÃO ESPECIAL, Julgado em 08/08/2019, Publicado no DJE 15/08/2019).

2. REGIMENTALIDADE.

O Projeto atende as exigências regimentais.

3. REDAÇÃO

O projeto atende as exigências a respeito da redação impostas pela **Lei Complementar 95, de 26 de fevereiro de 1998**, não havendo nada a acrescentar.



III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina-se pela impossibilidade de o Município legislar de forma a intervir indevidamente no desenvolvimento da atividade econômica das empresas estabelecidas em seu território.

A competência municipal limita-se ao interesse local e não autoriza a criação de normas que restrinjam a livre iniciativa, a livre concorrência e o exercício regular de atividades empresariais, matérias de competência privativa da União (art. 22, I, CF).

É o parecer, salvo juízo diferente.

IV – VOTO

VOTO DO RELATOR PELA REJEIÇÃO.

Cuiabá-MT, 13 de dezembro de 2025



PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> utilizando o identificador 3100360033003700310033003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **Marcrean Santos (Câmara Digital)** em 14/12/2025 10:55

Checksum: **8FA951123F54CD52B6B9765DB27F4AB971A323EB5F98189359856427F0A1AA09**



Autenticar documento em <https://legislativo.camaracuiaba.mt.gov.br/autenticidade> com o identificador 3100360033003700310033003A00540052004100, Documento assinado digitalmente conforme art. 4º, II da Lei 14.063/2020.