

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.719 PARAÍBA

RELATOR	: MIN. DIAS TOFFOLI
REQTE.(S)	: ASSOCIACAO BRASILEIRA DOS ATACADISTAS DE AUTOSSERVICO - ABAAS
ADV.(A/S)	: CARLOS DAVID ALBUQUERQUE BRAGA
ADV.(A/S)	: MARIANA CAPELA LOMBARDI MORETO
ADV.(A/S)	: GABRIEL SEIJO LEAL DE FIGUEIREDO
ADV.(A/S)	: MAURICIO PESTILLA FABBRI
INTDO.(A/S)	: GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA
PROC.(A/S)(ES)	: PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA

VOTO

O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):

Como relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade mediante a qual se questiona a validade da Lei nº 9.771/12 do Estado da Paraíba. A norma combatida prevê a obrigação de fornecimento de embalagens para os produtos adquiridos em supermercados, hipermercados e demais estabelecimentos comerciais.

Aprecio, inicialmente, a legitimidade ativa da requerente, bem como as preliminares levantadas pelo Governador da Paraíba e pela Advocacia-Geral da União, respectivamente, (i) ausência de indicação fundamentada do dispositivo constitucional violado e (ii) ausência de impugnação de todo o complexo normativo. Na sequência, superadas as questões preliminares, passo à análise do mérito.

1. Questões preliminares

1.1 Legitimidade ativa *ad causam* da ABAAS

A Associação Brasileira dos Atacadistas de Autosserviço (ABAAS) defende deter legitimidade ativa para deflagrar o controle concentrado de

constitucionalidade. Aduz que está preenchido o requisito da pertinência temática, dado que os interesses de seus membros estariam diretamente relacionados ao objeto da lei impugnada. Alega, ademais, ser entidade de classe de âmbito nacional, uma vez que possui associados em 8 (oito) unidades da federação (sete estados e o Distrito Federal). Relata que seus associados têm presença em todo o território brasileiro, o que configuraria seu caráter nacional.

Considero que é inegável a presença da pertinência temática entre as finalidades da autora e o objeto da lei questionada. Com efeito, conforme se extrai de seu estatuto, suas finalidades incluem promover os interesses comuns da categoria econômica e representar judicialmente seus membros (arts. 2º e 3º do Estatuto – e-doc. 17, fl. 10). A norma impugnada cria uma obrigação que atinge diretamente os membros da requerente, sendo adequado que atue para defender seus interesses.

Quanto à abrangência nacional, a autora reconhece que reúne empresas sediadas em 8 (oito) unidades da federação. Esse número, no entanto, não alcançaria o marco da jurisprudência, que consistiria na presença em 9 (nove) unidades da federação, aplicando analogicamente o art. 8º da Lei nº 9.096/95. Observo que a existência de filiais das associadas da requerente em todo o território nacional não é critério suficiente para caracterizar a abrangência nacional da associação, dado que não comprova a congregação de interesses de empresas *sediadas* em diferentes unidades da federação (**Vide** ADI nº 386).

Embora a requerente não tenha membros em pelo menos 9 (nove) unidades da federação, como preleciona a jurisprudência, **entendo que esse marco pode ser abrandado neste caso**. Isso porque, em razão de **especificidades do setor econômico interessado**, pode haver dificuldade para se alcançar esse número, por ausência efetiva de potenciais associados em 9 (nove) estados ou mais. Além disso, **reconhece-se a expressividade da requerente para o segmento, pois reúne 20 grandes empresas da área em um setor que não é caracterizado por números significativos de concorrentes**. Observa-se, também, que o interesse

buscado não prejudicaria outras empresas do setor não associadas.

Em outras ocasiões, esta Corte já flexibilizou o marco de 9 (nove) unidades da federação para reconhecer o caráter nacional de entidade de classe, de modo a viabilizar a legitimidade para a propositura de ação direta. **Vide** os seguintes excertos de ementas sobre a matéria:

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 7.972/2021 E DECRETO 39.370/2022 DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS/SP. PROCEDIMENTO E RESTRIÇÕES À INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS COMPONENTES DAS ESTAÇÕES TRANSMISSORAS DE RADIOCOMUNICAÇÃO – ETR. LEGITIMIDADE ATIVA DA REQUERENTE. OBSERVÂNCIA DO REQUISITO DA SUBSIDIARIEDADE. TELECOMUNICAÇÕES. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO. PROCEDÊNCIA.

1. Reconhecida a legitimidade ativa da Associação Brasileira de Infraestrutura para Telecomunicações – ABRINTEL, tendo em vista a relativa assimetria na distribuição da atividade que desenvolve e a expressividade da requerente para o segmento como um todo, o que demonstra a sua abrangência nacional. Precedentes.

(...)

5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 7.972/2021 e do Decreto 39.370/2022 do Município de Guarulhos/SP” (ADPF nº 1.063, Rel. Min. **Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 2/2/24 – grifo nosso).**

“CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE. DIREITO

ANTIDUMPING. IMPORTAÇÃO DE ALHO PROVENIENTE DA REPÚBLICA POPULAR DA CHINA. ART. 1º DA PORTARIA SECINT Nº 4.593/2019. ART. 7º, caput e § 2º, DA LEI Nº 9.019/1995. IRREGULARIDADE DA REPRESENTAÇÃO PROCESSUAL. PROCURAÇÃO INESPECÍFICA. CORREÇÃO DO VÍCIO NÃO DETERMINADA POR ECONOMIA PROCESSUAL. ACOLHIMENTO DE PRELIMINARES. ILEGITIMIDADE ATIVA. FALTA DE SUFICIENTE DEMONSTRAÇÃO CONCRETA DO CARÁTER NACIONAL. AUSÊNCIA DE CONTROVÉRSIA CONSTITUCIONAL RELEVANTE. MERA CRISE DE LEGALIDADE. AÇÃO NÃO CONHECIDA.

(...)

5. A respeito da abrangência nacional da entidade, é regra geral a necessidade de atuação em ao menos nove Estados da federação, conforme firme linha decisória deste Supremo Tribunal Federal. É possível a adequação do requisito espacial para fazer frente, de modo proporcional, à realidade concreta do mercado afetado. Precedentes. Porém, a autora não se desincumbiu, de modo suficiente, do ônus de demonstrar a sua abrangência. Inicial não instruída com a prova necessária. 6. Reconhecida a ilegitimidade ad causam da autora por falta de demonstração de sua abrangência nacional, no presente feito, sem prejuízo de eventual comprovação em outros processos” (ADC nº 76, Rel. Min. **Rosa Weber**, Tribunal Pleno, DJe de 28/1/22 – grifo nosso).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE ATIVA. ENTIDADE DE REPRESENTAÇÃO NACIONAL. 1. ADI ajuizada pelo Instituto Aço Brasil contra o art.22 da Lei federal n.13.043/2014, que institui Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (REINTEGRA). 2. **Legitimidade ativa do**

Instituto Aço Brasil que congrega empresas associadas em diferentes unidades federativas com destinação de parcela significativa de suas produções às exportações. 3. Inaplicabilidade, no caso, do critério adotado para a definição do caráter nacional dos partidos políticos (Lei nº 9.096, de 19.9.1995: art. 7º), haja vista a relevância nacional da atividade dos associados do Instituto Aço Brasil, não obstante a produção de aço ocorrer em poucas unidades da federação. 4. Procedência do Agravo Interno para reconhecer a legitimidade ativa do Instituto Aço Brasil com regular prosseguimento da ação” (ADI nº 6.040-AgR, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, red. do ac. Min. **Edson Fachin**, Tribunal Pleno, DJe de 8/3/21 – grifo nosso).

Em face dessas razões, **reconheço a legitimidade ativa ad causam** da Associação Brasileira dos Atacadistas de Autosserviço (ABAAS) no presente feito.

1.2 Da indicação fundamentada do dispositivo constitucional violado

O Governador da Paraíba traz como questão preliminar uma alegada ausência de indicação do dispositivo constitucional violado na petição inicial. Aduz não haver, “na peça de ingresso, a especificação do artigo supostamente vulnerado da Constituição, tampouco o modo como a hipotética violação estaria ocorrendo” (e-doc. 22, fl. 2). A ausência dessa especificação do artigo constitucional violado estaria em desconformidade com o art. 3º, inciso I, da Lei nº 9.868/99.

Considero, no entanto, que não procede tal alegação, uma vez que a requerente apresentou petição inicial adequadamente fundamentada. Citou expressamente os dispositivos impugnados, transcrevendo a íntegra da lei estadual atacada. Ademais, apresentou os dispositivos constitucionais e os precedentes jurisprudenciais que embasariam sua

pretensão, de modo que os fundamentos jurídicos do pedido foram adequadamente traçados na exordial. Dessa forma, afasto a preliminar suscitada.

1.3 Da impugnação de todo o complexo normativo

A Advocacia-Geral da União alega que o tema da norma impugnada (“obrigação de fornecimento de embalagens por estabelecimentos comerciais”) estaria presente também em outras normas estaduais do mesmo ente subnacional. Dessa forma, defende que a autora precisaria impugnar todo o conjunto normativo que trata desse assunto, por ter “pertinência direta com a controvérsia constitucional suscitada” (e-doc. 28, fl. 6).

Esclarece a AGU o seguinte:

“24. Em consulta ao sítio institucional do Governo local, é possível constatar que o legislador paraibano trata da proibição de sacolas plásticas por meio das seguintes leis ordinárias: a Lei nº 8.855, de 2009, que ‘Dispõe sobre a substituição de sacolas plásticas nos estabelecimentos comerciais localizados no Estado da Paraíba, como forma de proteção ao meio ambiente paraibano e dá outras providências’; a Lei nº 9.505, de 2011, que ‘Dispõe sobre o uso de sacolas plásticas biodegradáveis para acondicionamento de produtos e mercadorias a serem utilizados nos estabelecimentos comerciais em todo o território paraibano’; e a Lei nº 9.668, de 2012, que ‘Institui o projeto de incentivo à utilização de sacola retornável, e dá outras providências’.”

Melhor sorte não ampara essa preliminar, uma vez que, da leitura das normas estaduais relacionadas, pode-se depreender que elas não impõem a obrigação de fornecimento gratuito de embalagens. Esses

normativos tão somente dispõem sobre o material e o tipo de embalagens fornecidas em estabelecimentos comerciais.

Deve-se enfatizar que a norma especificamente impugnada nos autos traz a obrigação de fornecimento gratuito de embalagens, disposição que agrega um ônus aos estabelecimentos comerciais. Isso porque tais entidades passam a ter que arcar com os custos desse fornecimento não oneroso. Esse é o principal aspecto normativo contra o qual se insurge a requerente, de forma que não seria pertinente trazer para esta ação as outras leis estaduais que tratam do tema, uma vez que elas não influem na normatividade aqui controvertida.

Portanto, em face dessas razões, deve ser vencida também essa preliminar, de modo a viabilizar o conhecimento desta ação direta, com a consequente apreciação do mérito.

2. Mérito

Conforme já especificado acima, o objeto de impugnação nestes autos é a norma paraibana que torna obrigatório o fornecimento gratuito de embalagens para acondicionar produtos comprados em estabelecimentos comerciais daquele Estado. Extrai-se da petição inicial que essa gratuidade de fornecimento, seja qual for o material da embalagem (tanto sacos de plástico comum ou de plástico biodegradável quanto embalagens retornáveis), violaria os preceitos constitucionais relativos ao meio ambiente e à livre iniciativa.

Consigno, de início, que o ato normativo objeto de controvérsia tem quatro artigos. O art. 1º estabelece a obrigação de fornecimento gratuito de embalagens aos consumidores em estabelecimentos comerciais, para o acondicionamento dos produtos adquiridos. O art. 2º especifica que a adoção de embalagens mais sustentáveis, como as de material biodegradável ou reutilizável, não ensejará a cobrança dessas embalagens, prevalecendo a gratuidade estabelecida no art. 1º. O art. 3º estabelece a penalidade aplicável em caso de descumprimento da

obrigação de fornecimento gratuito. Já o art. 4º é a cláusula de vigência da norma. Eis, em síntese, a lei objeto de impugnação nos autos.

A lei paraibana, longe de estabelecer deveres ou condicionantes de natureza ambiental, estipula tão somente a obrigatoriedade de fornecimento das embalagens pelos estabelecimentos comerciais, de modo a tutelar direitos dos consumidores que fazem compras nesses estabelecimentos. Em vista disso, a questão posta nos autos pode ser especificada nos seguintes termos: **é constitucional norma que obrigue os estabelecimentos comerciais a fornecer embalagens para os produtos neles adquiridos?**

Os dispositivos constitucionais alegadamente violados seriam os arts. 170 e 225 da Constituição Federal. O primeiro, sob o viés da regulação da atividade econômica; o segundo, sob a óptica da proteção do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Há menção, ainda, nas manifestações trazidas aos autos, ao art. 5º, inciso XXXII, que prevê a possibilidade de instituição de leis em defesa do consumidor.

Entendo que no caso não há violação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, na linha do parecer apresentado pela Procuradoria-Geral da República. No entanto, haveria violação do princípio da livre iniciativa, conforme vem indicando a jurisprudência do STF em temas análogos, nos termos dos fundamentos a seguir.

2.1 Da ausência de violação dos princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente

A autora alega que a lei questionada padeceria de inconstitucionalidade material, por ser incompatível com a proteção constitucional ao meio ambiente. Aponta como dispositivos constitucionais violados o art. 170, incisos V e VI, e o art. 225, **caput**, da CF, cujos teores são os seguintes:

“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:

(...)

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)”

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Em suas razões, a autora deduz dos dispositivos acima uma diretriz constitucional que asseguraria a “proteção e o avanço ambiental no país”. Em face dessa diretriz, a norma impugnada representaria um retrocesso em matéria ambiental e uma violação do princípio da prevenção, na medida em que o fornecimento de embalagens plásticas poderia ser causa de significativo impacto ambiental.

Acrescenta a autora que há uma tendência legislativa, em âmbito federal e estadual, de proibir a fabricação e a distribuição de embalagens, notadamente sacolas plásticas. Essas medidas estariam alinhadas com o Objetivo do Desenvolvimento Sustentável da ONU, de nº 12, que trata do consumo e da produção responsáveis, enfatizando a redução da geração de resíduos.

Do conjunto de textos normativos mencionados, a autora afirma que
a

“tendência e compromisso inequívoco do Brasil (e até mesmo do mundo) é a proibição de disponibilização gratuita de sacolas e embalagens, ainda que produzidas com materiais provenientes de fontes recicláveis, de modo a estimular que os clientes levem de casa opções reutilizáveis para o transporte dos produtos adquiridos” (e-doc. 1, fl. 12).

Indica a autora que, seguindo essa tendência, o STF já teria considerado constitucional norma municipal que obriga a substituição de sacolas plásticas por sacolas biodegradáveis no julgamento do RE nº 732.686 (Tema nº 970 da Repercussão Geral), ocasião na qual o Tribunal teria reconhecido que a proibição da distribuição gratuita de sacolas estaria alinhada a boas práticas ambientais.

Razão não assiste à autora, embora os argumentos quanto à tendência de proibição de uso e distribuição de sacolas plásticas sejam adequados. Explico. **A aludida tendência não conflita com a norma impugnada, porque não se impõe, no texto normativo em tela, a distribuição de sacolas de plástico. Conforme se observa em seu art. 1º, há a obrigação de fornecimento de embalagens, não especificando o material em que serão confeccionadas.** O art. 2º, inclusive, menciona a substituição das embalagens de polietileno por materiais biodegradáveis ou reutilizáveis. Tais materiais estariam alinhados com as boas práticas ambientais, pois seriam mais adequados para evitar a produção de resíduos sólidos.

Vale destacar, ainda, nos termos do parecer apresentado pela Procuradoria-Geral da República, que a leitura da norma impugnada, em conjunto com as demais normas estaduais sobre o tema, indica que há uma preocupação ambiental do legislador local em conferir tratamento adequado aos resíduos sólidos derivados das embalagens. Por oportuno, transcrevo excerto da manifestação ministerial:

“Analisando-se as normas estaduais que, sem dispor sobre a obrigatoriedade do fornecimento gratuito de embalagens pelos estabelecimentos comerciais, definem regras sobre o material de fabricação de tais invólucros, **nota-se que a transição para o uso de materiais de menor impacto ambiental não somente é compatível com a gratuidade de seu fornecimento, como já era objeto de leis paraibanas anteriores à norma impugnada.** Nessa linha, a Lei estadual n. 8.855/2009 impôs aos estabelecimentos comerciais paraibanos a substituição gradual de sacolas plásticas por embalagens reutilizáveis, no prazo de até três anos, conforme a natureza do estabelecimento. A Lei estadual n. 9.505/2011 obriga todos os estabelecimentos comerciais a, quando fornecerem sacolas plásticas para acondicionamento de compras, fazerem-no por meio de embalagens oxibiodegradáveis ou biodegradáveis. Já a Lei estadual n. 9.668/2012 instituiu o Projeto de Incentivo à Utilização de Sacola Retornável. Assim, não se extrai dos dispositivos impugnados, lidos em conjunto com as referidas leis, norma contrária ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou ao dever de proteção que dele decorre” (e-doc. fls. 8-10).

Portanto, a mera obrigação de fornecimento de embalagens, por si, em um **contexto normativo no qual são estimuladas práticas ambientalmente responsáveis**, não implica a violação de princípios e diretrizes do direito ambiental. Em vista dessas razões, afasto o argumento da violação dos princípios constitucionais de proteção ao meio ambiente.

2.2 Da violação dos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência

Além da suposta inconstitucionalidade material por violação das

garantias ambientais, a autora também impugna a legislação em comento por inconstitucionalidade material derivada do desrespeito aos princípios da livre iniciativa e da livre concorrência. Quanto a esse aspecto, considero que efetivamente se delineia a inconstitucionalidade da norma atacada.

A Constituição Federal trata do princípio da livre iniciativa como um dos fundamentos da República, elencado no art. 1º da Carta. A menção à livre iniciativa é reiterada no art. 170, dispositivo no qual também há referência à livre concorrência como um dos princípios da ordem econômica, **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:

(...)

IV - **livre concorrência**,” (grifo nosso).

Deve-se realçar que tais normas, guardando estreita correlação entre si na configuração da ordem econômica constitucional, não ostentam caráter absoluto. É certo que, conforme fiz ver no julgamento do ARE nº 1.437.523 (DJe de 1º/9/23), “**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**” (grifos no original).

Nada obstante, as restrições impostas pelo Poder Público devem guardar proporcionalidade e razoabilidade. Conforme enfatizei na seguinte passagem da referida decisão (ARE nº 1.437.523):

“[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 (...)**” (grifo nosso).

Sob a égide dessas balizas se conformou a jurisprudência do STF quanto às possibilidades normativas de **restrição** à livre iniciativa e à livre concorrência. **Há uma série de precedentes que enfatizam a legitimidade dessas restrições, por se mostrarem razoáveis e proporcionais**, ao tutelarem outros valores constitucionais relevantes. Nesse sentido, **vide**:

“CONSTITUCIONAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA 1018/2020. CONVERSÃO NA LEI 14.173/2021. EMENDA PARLAMENTAR. INCLUSÃO DO ART. 32, §15, DA LEI 12.485/2011. CARREGAMENTO DE CANAIS DE PROGRAMAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO OBRIGATÓRIA POR DISTRIBUIDORAS DE TV POR ASSINATURA (MUST-CARRY). POSSIBILIDADE DE REGULAÇÃO VIA MEDIDA PROVISÓRIA. ART. 246 DA CF. ART. 2º DA EC 8/1995. AFINIDADE TEMÁTICA COM O OBJETO DA PROPOSIÇÃO ORIGINAL. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIBERDADE DE INICIATIVA, PROPORCIONALIDADE E SEPARAÇÃO DOS PODERES. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. (...) 5. 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 e a redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, V e VII, da CF), bem como a promoção da cultura nacional e regional e a regionalização da produção cultural, artística e jornalística (art.

221, II e III, da CF), **desde que haja proporcionalidade entre a restrição imposta e a finalidade de interesse público**, o que ocorre no caso. 6. Ações Diretas julgadas improcedentes” (ADI nº 6.921, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 3/5/24 – grifo nosso).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL. TEMPO MÁXIMO DE ESPERA PARA ATENDIMENTO DE CONSUMIDORES EM ESTABELECIMENTOS PÚBLICOS E PRIVADOS. PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR. FEDERALISMO COOPERATIVO. COMPETÊNCIA NORMATIVA CONCORRENTE DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DO DISTRITO FEDERAL (CF, ART. 24, V). PROPORCIONALIDADE. RAZOABILIDADE. AUSÊNCIA DE RESTRIÇÃO À LIVRE INICIATIVA. IMPROCEDÊNCIA. 1. O Estado federal instituído pela Constituição de 1988, consubstanciado na união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º), encerra opção pelo equilíbrio entre o poder central e os poderes regionais na gestão da coisa pública e confere espaços de liberdade para atuação política, reconhecidos nas prerrogativas não absolutas de autogoverno, auto-organização e autoadministração. 2. Mesmo em se tratando da disciplina de atendimento a usuários de serviços públicos, a jurisprudência do Supremo é sólida em reconhecer que lei estadual a estabelecer limite de tempo de espera para atendimento aos usuários e penalidades em face de descumprimento consiste em norma relativa à proteção do consumidor. 3. A disposição contida na lei impugnada potencializa, no âmbito regional, mecanismo de tutela da dignidade do consumidor, sem interferir no regime de exploração, na estrutura remuneratória da prestação dos serviços ou no equilíbrio dos contratos administrativos. Precedentes. 4. **A livre iniciativa, embora constitua fundamento da República (CF, art. 1º, IV), não é princípio absoluto, concorrendo com outros direitos fundamentais e**

podendo sofrer limitação de lei. O exercício da atividade econômica tem como finalidade a garantia da existência digna dos cidadãos, conforme os ditames da justiça social, e, como baliza, a observância do princípio da defesa do consumidor (CF, art. 170, caput e V). 5. A previsão contida na norma questionada se revela proporcional e razoável à luz da jurisprudência desta Corte. O exercício da atividade econômica em todos os seus processos de prestação não pode destoar, negar concretude ou mesmo esvaziar a defesa do consumidor, de sorte que não se afigura contrário ao Texto Constitucional o estabelecimento, por Estado-membro, de regulamentação com o propósito de proteger o consumidor, observando-se as particularidades locais. 6. Pedido julgado improcedente” (ADI nº 2.879, Rel. Min. **Nunes Marques**, DJe de 4/10/23 – grifo nosso).

“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 nº 6.137, Rel. Min. **Cármem Lúcia, DJe de 14/6/23 – grifo nosso).**

“Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei estadual que dispõe sobre a exposição de produtos orgânicos em estabelecimentos comerciais. 2. Repartição de competências. 3. Competência privativa da União para legislar sobre direito comercial versus competência concorrente para legislar sobre direito do consumidor. 4. **Norma estadual que determina exposição de produtos orgânicos de modo a privilegiar o direito de informação do consumidor. Possibilidade. 5. Inexistência de violação à livre iniciativa.** 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI nº 5.166, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 20/11/20 – “**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 2º, CAPUT E PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº 9.055/1995. EXTRAÇÃO, INDUSTRIALIZAÇÃO, UTILIZAÇÃO, COMERCIALIZAÇÃO E TRANSPORTE DO ASBESTO/AMIANTO E DOS PRODUTOS QUE O CONTENHAM. (...) EQUACIONAMENTO. LIVRE INICIATIVA. DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA. VALOR SOCIAL DO TRABALHO. DIREITO À SAÚDE. DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO. DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, PROGRESSO**

SOCIAL E BEM-ESTAR COLETIVO. LIMITES DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS. COMPATIBILIZAÇÃO. ARTS. 1º, IV, 170, CAPUT, 196 E 225, CAPUT E § 1º, V, DA CF (...). 1. (...) Discussão envolvendo matéria ínsita ao campo de atuação institucional tanto da magistratura do trabalho quanto dos membros do Ministério Público do Trabalho, a saber, a alegada existência de consenso médico-científico no tocante ao efeito prejudicial da exploração do amianto crisotila para a saúde dos trabalhadores da indústria e da mineração, questão de saúde, higiene e segurança do trabalho. Precedente: ADI 5458 (Relator Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 02.8.2017). Preliminar de ilegitimidade ativa ad causam rejeitada. (...) 8. **Legitimidade constitucional da tolerância ao uso do amianto crisotila, como estampada no preceito impugnado, equacionada à luz da livre iniciativa, da dignidade da pessoa humana, do valor social do trabalho, do direito à saúde e do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Desenvolvimento econômico, progresso social e bem-estar coletivo. A Constituição autoriza a imposição de limites aos direitos fundamentais quando necessários à conformação com outros direitos fundamentais igualmente protegidos. O direito fundamental à liberdade de iniciativa (arts. 1º, IV, e 170, caput, da CF) há de ser compatibilizado com a proteção da saúde e a preservação do meio ambiente. Precedente: AC 1.657, Tribunal Pleno, Relator Ministro Cezar Peluso, DJe 30.8.2007. Dever estatal de agir positivamente quanto à regulação da utilização, na indústria, de matérias-primas comprovadamente nocivas à saúde humana. A cláusula constitucional da proteção à saúde constrange e ampara o legislador – Federal, Estadual, Distrital e Municipal – ao excluir previamente certos arranjos normativos, com ela incompatíveis, do leque de escolhas políticas possíveis, ao mesmo tempo em que cria uma esfera de legitimação para intervenções político-normativas que, democraticamente legitimadas, traduzem inferências autorizadas pelo preceito constitucional (...)**” (ADI

nº 4.066, Tribunal Pleno, Rel. Min. **Rosa Weber**, DJe de 7/3/18 – grifo nosso).

Por seu turno, a **jurisprudência constitucional desta Suprema Corte também registra vários casos em que foram afastadas as restrições impostas pelo Poder Público à livre iniciativa. Vide os seguintes precedentes:**

“Recurso extraordinário. Repercussão geral. Direito constitucional. Ação direta de inconstitucionalidade local. Leis nºs 10.947/91 e 11.649/94 e Decreto nº 29.728/91 do Município de São Paulo. Obrigação de implantação de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência em shopping centers. Princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade. Afronta. Recurso provido. 1. **Invade esfera legislativa da União e afronta os princípios da livre iniciativa, da razoabilidade e da proporcionalidade a lei municipal que obrigue a implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência.** 2. Foi fixada a seguinte tese para o Tema nº 1.051: ‘É inconstitucional lei municipal que estabeleça a obrigação da implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência’. 3. Recurso extraordinário ao qual se dá provimento” (RE nº 833.291, de **minha relatoria**, DJe de 8/1/24 - grifo nosso).

“DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E CIVIL. AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL QUE DETERMINA A EXTENSÃO DE BENEFÍCIOS DE NOVAS PROMOÇÕES A CLIENTES PREEXISTENTES. I. Objeto 1. Ações diretas ajuizadas contra a

Lei nº 15.854/2015, do Estado de São Paulo, que obriga fornecedores de serviços prestados de forma contínua a estenderem o benefício de novas promoções a clientes preexistentes. II. Preliminar: legitimidade ativa e conhecimento parcial do pedido 2. A ADI 5.399 foi ajuizada pela Associação Nacional das Operadoras Celulares e a ADI 6.191 foi ajuizada pela Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. As requerentes só possuem legitimidade ativa para impugnar a lei no que diz respeito aos serviços telecomunicação móvel e aos serviços de educação, respectivamente, tendo em vista que não possuem pertinência temática para questionar a lei por inteiro. Pedidos conhecidos parcialmente, apenas no tocante aos serviços representados pelas requerentes. III. Inconstitucionalidade formal 3. A lei impugnada, sob o fundamento de regular matéria de proteção ao consumidor, invadiu competência legislativa privativa da União. 4. No que diz respeito aos serviços de telefonia móvel, a lei incorreu em violação aos arts. 21, XI, e 22, IV, da CF/1988, que atribuem à União competência para legislar e para explorar mediante concessão os serviços de telecomunicações. A legislação estadual interfere no equilíbrio econômico-financeiro de contratos de concessão celebrados pela União com empresas privadas e por isso incorre em vício de inconstitucionalidade. Precedentes. 5. No que diz respeito aos serviços de educação, a lei incorreu em violação ao art. 22, I, da CF/1988, que estabelece a competência privativa da União para legislar a respeito de direito civil, tendo em vista que a lei impacta de forma genérica relações contratuais já constituídas, sem que se esteja diante de conduta abusiva do prestador do serviço. IV. **Inconstitucionalidade material 6. Os dispositivos impugnados também são inconstitucionais por violação aos princípios da livre iniciativa (art. 170 da CF/1988) e da proporcionalidade. É lícito que prestadores de serviços façam promoções e ofereçam descontos com a finalidade de angariar novos clientes, sem que isso signifique conduta desleal ou falha na**

prestação do serviço a clientes preexistentes. V. Conclusão 7. Pedidos parcialmente procedentes, para declarar a inconstitucionalidade parcial do art. 1º, parágrafo único, incisos 1 e 5, da Lei nº 15.854/2015, do Estado de São Paulo. Fixação da seguinte tese de julgamento: **‘É inconstitucional lei estadual que impõe aos prestadores privados de serviços de ensino e de telefonia celular a obrigação de estender o benefício de novas promoções aos clientes preexistentes’**” (ADI nº 6.191, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 19/9/22 – grifo nosso).

“Segundo agravo regimental no recurso extraordinário. 2. Direito Constitucional. 3. Lei 16.796/2018, do Estado de São Paulo. ADI Estadual proposta com a finalidade de declarar a inconstitucionalidade da **norma que obriga os comerciantes a diferenciarem a cor do copo a ser utilizado para refrigerantes com açúcar zero.** Ação julgada improcedente pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. 4. **Colisão entre o direito fundamental à saúde e o princípio da livre iniciativa. Necessidade de que as medidas adotadas pelo Estado se pautem no princípio da proporcionalidade e razoabilidade.** Precedentes. 5. **No caso, a limitação à livre iniciativa se mostra desproporcional à finalidade pretendida, visto que o objetivo pode ser alcançado por meio de medidas menos restritivas.** Recurso extraordinário provido para declarar a inconstitucionalidade da norma. 6. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental a que se nega provimento” (RE nº 1.249.715-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. **Gilmar Mendes**, DJe de 4/11/20 – grifo nosso).

“CONSTITUCIONAL. FEDERALISMO E RESPEITO ÀS REGRAS DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIA. LEI 5.853/2017 DO DISTRITO FEDERAL. OBRIGAÇÃO DE CONFERIR ACRÉSCIMO DE 30 MINUTOS EM

ESTACIONAMENTO, APÓS PAGAMENTO DA TARIFA. COMPETÊNCIA DA UNIÃO EM MATÉRIA DE DIREITO CIVIL, RESSALVADO O ENTENDIMENTO DESTE RELATOR (CF, ART. 22, I). DESPROPORCIONALIDADE DA MEDIDA. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LIVRE INICIATIVA (ART. 170, CAPUT, DA CF). INCONSTITUCIONALIDADES FORMAL E MATERIAL RECONHECIDAS. PROCEDÊNCIA. 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. **A Lei 5.853/2017 do Distrito Federal, ao assegurar acréscimo de 30 minutos para saída do estacionamento após o pagamento da tarifa, ressalvado entendimento pessoal, viola a competência da União para legislar sobre Direito Civil (art. 22, I, CF). Precedentes.** 4. **Ademais, ao estipular o acréscimo em questão, além de se mostrar desproporcional ao fim que se almeja, a lei em análise interfere na dinâmica econômica da atividade empresarial, violando o princípio da livre iniciativa (art. 170, caput, CF).** 5. Ação Direta conhecida e julgada procedente” (ADI nº 5.792, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, DJe de 4/11/19 – grifo nosso).

“DIREITO CONSTITUCIONAL E CONSUMIDOR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 15.304/2014, DE PERNAMBUCO. IMPOSIÇÃO A MONTADORAS,

CONCESSIONÁRIAS E IMPORTADORAS DE VEÍCULOS. FORNECIMENTO DE CARRO RESERVA EM REPAROS SUPERIORES A 15 DIAS, DURANTE GARANTIA CONTRATUAL. EXTRAPOLAÇÃO DE COMPETÊNCIA CONCORRENTE. INCONSTITUCIONALIDADE INTEGRAL DA LEI. 1. É inconstitucional, por extrapolação de competência concorrente para legislar sobre matérias de consumo, lei estadual que impõe às montadoras, concessionárias e importadoras de veículos a obrigação de fornecer veículo reserva a clientes cujo automóvel fique inabilitado por mais de 15 dias por falta de peças originais ou por impossibilidade de realização do serviço, durante o período de garantia contratual. **2. Da interpretação sistemática dos arts. 1º, IV, 5º, 24, V e VIII, 170, IV e 174, todos da Constituição Federal, extraem-se balizas impostas ao legislador estadual, quando da elaboração de normas consumeristas. São, assim, vedadas extrapolações de competência concorrente e violações aos princípios da isonomia, livre iniciativa e da livre concorrência, sobretudo no que concerne à criação de ônus estadual a fornecedores, como verificado no exemplo da Lei nº 15.304/2014 do Estado de Pernambuco.** Precedentes: ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes; ADI 3.645, Rel. Min. Ellen Gracie; ADI 2.656, Rel. Min. Maurício Corrêa. 3. Na hipótese, não se verifica a inconstitucionalidade formal de lei, por alegada violação ao art. 66, § 1º, da Constituição Federal, diante de irregular promulgação antecipada pelo Poder Legislativo, antes do término do prazo constitucional para sanção ou veto do Chefe do Executivo. Em casos específicos como o dos autos, tal irregularidade não enseja inconstitucionalidade formal da lei. 4. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga procedente, para declarar, por vício formal, a inconstitucionalidade da Lei nº 15.304, de 04.06.2014, do Estado de Pernambuco, em sua integralidade” (ADI nº 5.158, Rel. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 20/2/19 – grifo nosso).

Como se observa, em diversas ocasiões o direito à livre iniciativa e à livre concorrência prevaleceu ante outros direitos constitucionais. Na presente hipótese, defendeu-se que a obrigação objetada se legitimaria por tutelar direitos dos consumidores. Deve-se apreciar, portanto, se tal fundamento seria apto a validar a restrição à livre iniciativa veiculada pela Lei Paraibana.

Registro que, em casos de leis que estipulam ônus ao setor privado, com o fundamento de tutela do direito consumerista, **esta Corte tem adotado como diretriz avaliar a proporcionalidade da medida, quando sopesados os interesses do consumidor em face da liberdade de organização da atividade empresarial**. Especificamente, há **precedentes muito semelhantes ao caso dos autos**, que versam sobre a hipótese de **obrigatoriedade de empacotadores em supermercados**:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. DIREITOS DO CONSUMIDOR, DO TRABALHO E EMPRESARIAL. RECURSO INTERPOSTO EM FACE DE ACÓRDÃO DE TRIBUNAL DE JUSTIÇA NO EXERCÍCIO DE CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE RECURSAL DO ENTE PÚBLICO. DESNECESSIDADE DE ASSINATURA DO CHEFE DO EXECUTIVO NA PETIÇÃO. INSTRUMENTALIDADE PROCESSUAL. MÉRITO. LEI MUNICIPAL. OBRIGATORIEDADE DE SERVIÇO DE EMPACOTAMENTO EM SUPERMERCADOS. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. DIREITO DO TRABALHO E DIREITO COMERCIAL. MATÉRIAS DE COMPETÊNCIA PRIVATIVA DA UNIÃO (ART. 22, I, DA CRFB). INCOMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA, AINDA QUE A PRETEXTO DE VERSAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. LIVRE

INICIATIVA (ART. 1º, IV, E 170 DA CRFB). LIBERDADE DE CONFIGURAÇÃO DO EMPREENDIMENTO. VEDAÇÃO À OBRIGATORIEDADE DE ARTIFICIAL MANUTENÇÃO DE POSTOS DE TRABALHO. OFENSA AOS INTERESSES DOS CONSUMIDORES (ART. 5º, XXXII, DA CRFB). VENDA CASADA (ART. 39, I, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR). PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO. FIXAÇÃO DE TESE EM REPERCUSSÃO GERAL. 1. Preliminar: o Município ostenta legitimidade para interpor Recurso Extraordinário em face de decisão proferida no processo de fiscalização abstrata de constitucionalidade perante o Tribunal de Justiça, bastando que a peça esteja subscrita por Procurador Geral do Município, não sendo necessária a oposição da assinatura do Prefeito Municipal. (Precedente: RE 570392, Relator(a): Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 11/12/2014) 2. O novo Código de Processo Civil, inspirado pelo paradigma da instrumentalidade processual, exorta as partes e o Estado-juiz à observância dos preceitos de cooperação e boa-fé (artigos 5º e 6º), impondo a eliminação de formalidades estéreis para privilegiar a solução integral do mérito (art. 4º) e a proteção das partes contra surpresas processuais (art. 10), por isso que o artigo 932, parágrafo único, do mesmo diploma concede prazo ao recorrente para que seja sanado vício ou complementada a documentação exigível. 3. Mérito: Aferição da Constitucionalidade de leis que obrigam supermercados e congêneres à prestação de serviço de empacotamento dos itens comprados. 4. A lei municipal que exige a contratação de funcionário para cumprir determinada tarefa em estabelecimento empresarial usurpa a competência privativa da União para legislar sobre Direito do Trabalho e Comercial (art. 22, I, da CRFB). 5. A competência dos entes municipais para zelar pela guarda das leis (art. 23, I, da CRFB), tratar de assuntos de interesse local (art. 30, I, da CRFB) ou suplementar a legislação federal (art. 30, II, da CRFB) não autoriza a edição

de lei que regule, ainda que parcialmente, matéria de competência privativa da União. Precedentes: ADI 3402, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 07/10/2015; ADI 2615, Relator(a): Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 11/03/2015; ADI 3813, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 12/02/2015; ADI 4701, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 13/08/2014. 6. O princípio da livre iniciativa, plasmado no art. 1º, IV, da Constituição como fundamento da República e reiterado no art. 170 do texto constitucional, veda a adoção de medidas que, direta ou indiretamente, destinem-se à manutenção artificial de postos de trabalho, em detrimento das reconfigurações de mercado necessárias à inovação e ao desenvolvimento, mormente porque essa providência não é capaz de gerar riqueza para trabalhadores ou consumidores. 7. **A obrigação de fornecer serviço de empacotamento em conjunto com a oferta de bens de varejo representa violação à garantia constitucional da proteção aos interesses dos consumidores (art. 5º, XXXII), mercê de constituir verdadeira venda casada, prática vedada pelo art. 39, I, do Código de Defesa do Consumidor, sendo certo que a medida ocasiona aumento de preços para a totalidade dos consumidores, ainda que não necessitem do serviço ou não possuam recursos para custeá-lo.** Doutrina: BODART, Bruno. Uma Análise Econômica do Direito do Consumidor: Como Leis Consumeristas Prejudicam os Mais Pobres Sem Beneficiar Consumidores. In: Economic Analysis of Law Review, v. 8, n. 1, jan.-jun. 2017. 8. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao julgar medida cautelar em caso análogo, reputou inconstitucional norma legal que obrigava supermercados a manter funcionários para o acondicionamento de compras: ADI 669 MC, Relator(a): Min. OCTAVIO GALLOTTI, Tribunal Pleno, julgado em 20/03/1992. Assim também: ADI 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO,

Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017. 9. Recurso Extraordinário julgado improcedente para a fixação da seguinte tese em Repercussão Geral (art. 1.038, § 3º, do CPC/2015): **‘São inconstitucionais as leis que obrigam 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)’” (RE nº 839.950, Rel. Min. **Luiz Fux**, DJe de 2/4/20 – Tema nº 525 da Repercussão Geral – grifo nosso).

“Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Obrigatoriedade de prestação do serviço de empacotamento em supermercados. 1. Em relação ao conhecimento da ação direta, decorrente de conversão de reclamação, são perfeitamente compreensíveis a controvérsia e a pretensão da requerente, relacionadas à invalidade da Lei estadual nº 2.130/1993 frente à Constituição. Além disso, não houve prejuízo ao contraditório, mesmo porque a requerente anexou à sua petição cópia da inicial da ADI 669, ajuizada contra lei anterior praticamente idêntica, que contém toda a argumentação necessária para o julgamento do mérito. 2. Acerca do vício formal, toda e qualquer obrigação imposta a agentes privados acabará produzindo, direta ou indiretamente, impactos sobre a atividade empresarial ou de ordem trabalhista. Sendo assim, não se vislumbra usurpação da competência legislativa privativa da União, prevista no art. 22, I, da Constituição. Também não parece ser o caso de evidente invasão da competência dos Municípios para legislar sobre assuntos de interesse local, tal como disposto no art. 30, I, da CF/88, de que é exemplo a competência para disciplinar o horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais (Súmula Vinculante 38). 3. Por outro lado, a Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, padece de vício material. **Isso porque a restrição ao princípio da livre iniciativa, protegido**

pelo art. 170, caput, da Constituição, a pretexto de proteger os consumidores, não atende ao princípio da proporcionalidade, nas suas três dimensões: (i) adequação; (ii) necessidade; e (iii) proporcionalidade em sentido estrito. 4. A providência imposta pela lei estadual é inadequada porque a simples presença de um empacotador em supermercados não é uma medida que aumente a proteção dos direitos do consumidor, mas sim uma mera conveniência em benefício dos eventuais clientes. Trata-se também de medida desnecessária, pois a obrigação de contratar um empregado ou um fornecedor de mão-de-obra exclusivamente com essa finalidade poderia ser facilmente substituída por um processo mecânico. Por fim, as sanções impostas revelam a desproporcionalidade em sentido estrito, eis que capazes de verdadeiramente falir um supermercado de pequeno ou médio porte. 5. Procedência da ação, para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 2.130/1993, do Estado do Rio de Janeiro, confirmando-se a liminar deferida pelo Min. Sepúlveda Pertence” (ADI nº 907, Rel. Min. **Alexandre de Moraes**, red. do ac. Min. **Roberto Barroso**, DJe de 24/11/17 – grifo nosso).

A hipótese dos autos é análoga às hipóteses dos precedentes acima referidos. Pode-se identificar que, em todos os casos, houve a criação de um ônus (a prestação gratuita do serviço de empacotamento, nos precedentes; o fornecimento gratuito de sacolas, neste feito). Esse ônus, em tese, tutelaria o direito do consumidor, embora gerasse impactos na organização dos negócios afetados.

Ressalto que, conforme aduziu a autora, o não fornecimento de embalagens e sacolas é característico da atividade comercial dos atacadistas de autosserviço, diferenciando-os de outros estabelecimentos no mercado. Portanto, **a obrigação criada pela Lei Estadual interfere diretamente na organização da atividade econômica, de modo a vulnerar a liberdade de iniciativa resguardada pelo texto constitucional.**

Entendo que o fornecimento obrigatório de embalagens e sacolas **não se mostra proporcional e razoável** para afastar a garantia da livre iniciativa. Isso porque não protege o consumidor em situação de vulnerabilidade. Deve-se rememorar que a intervenção na liberdade contratual propiciada pelo direito do consumidor só se legitima em contextos nos quais a desigualdade entre as partes contratantes justifica uma tutela mais favorável ao polo hipossuficiente. Posta essa premissa, observa-se que a esfera de direitos do consumidor não será vulnerabilizada, caso o comerciante não forneça embalagens, como sacolas, para o acondicionamento dos produtos adquiridos. Portanto, a obrigatoriedade de fornecimento de embalagens não é medida necessária para a tutela consumerista.

Vale destacar que o cerne da defesa do consumidor é o princípio do reconhecimento de sua vulnerabilidade ante o fornecedor. Vai nesse sentido o art. 4º, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), que densifica o mandamento constitucional de defesa do consumidor, **in verbis**:

“Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo” (grifo nosso).

A doutrina também posiciona o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor como espinha dorsal do sistema protetivo:

“Tomando a lição de Sérgio Cavalieri Filho, o princípio do

reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor é a espinha dorsal do sistema de defesa do consumidor, pois nele se funda a presunção de desigualdade entre as partes e a necessidade – por mandado constitucional – de o Estado proteger a parte vulnerável, ou seja, o consumidor. Aliás, Luís Carlos Martins Alves Júnior sustenta que a Constituição Federal de 1988 fez uma opção normativa preferencial pelos consumidores, considerando sua vulnerabilidade.

(...)

Afirmar que o princípio da vulnerabilidade do consumidor é a espinha dorsal do sistema, é dizer que o direito fundamental de defesa do consumidor instituído na Constituição Federal tem como premissa a existência de uma relação jurídica econômica desigual ou, na definição de Newton De Lucca, de submissão estrutural do consumidor ao controle negocial do fornecedor, de tal sorte ser necessária sua defesa para se garantir o direito constitucional maior da igualdade, ou na lição jurisprudencial a garantia da igualdade formal-material entre fornecedores e consumidores.”¹

Nessa toada, não se mostra necessária a concessão gratuita de sacolas para proteger o consumidor. Não se vislumbra especial vulnerabilidade dos consumidores que seria remediada com a obrigatoriedade do fornecimento de embalagens. A medida não se presta para proporcionar “o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo”, diretrizes da política nacional de defesa do consumidor arroladas no **caput** do referido art. 4º

¹ MELO, Tasso Duarte de & NAMORATO, André Fernando Reusing. A defesa e proteção do consumidor como direito fundamental e princípio da ordem econômica. Disponível em: <https://www.tjsp.jus.br/download/EPM/Publicacoes/ObrasJuridicas/12-30%20anos.pdf?d=637003523683938956>. Acesso em: 22/4/25.

do CDC, que permitem conferir maior densidade ao princípio constitucional de proteção ao consumidor.

Por um lado, a escolha sobre a forma de acondicionar suas compras deve ser franqueada ao consumidor. Isso porque tal escolha será determinada por variantes circunstanciais do consumidor no momento em que adquire o produto, tais como forma de deslocamento ou meio de transporte utilizado, necessidade de maior ou menor proteção dos itens, ante sua maior ou menor fragilidade, disponibilidade de sacolas ou embalagens reutilizáveis, entre outros aspectos.

Por outro lado, o fornecimento de sacolas e embalagens é uma comodidade que pode ser ofertada pelo fornecedor para conveniência do consumidor. Sua onerosidade ou gratuidade são diferenciais de mercado que propiciarão maior ou menor captação de clientes. A decisão sobre o tema deve se dar no âmbito da liberdade do empreendedor, que vai avaliar qual a melhor estratégia para a venda de produtos.

Além de não ser medida necessária para o resguardo do direito do consumidor, o fornecimento gratuito de embalagens não apresenta adequação, uma vez que onera o produto adquirido e constitui uma espécie de venda condicionada ao fornecimento de outro produto. Conforme bem pontuado pelo Ministro **Luiz Fux**, no RE nº 839.950, em excerto plenamente aplicável à hipótese dos autos, esse tipo de obrigação gera aumento de preços, pois os custos das embalagens são diluídos no valor dos produtos vendidos, e equivale a uma venda casada, prática repelida na seara consumerista. **Vide:**

“Além disso, ao contrário do afirmado pelo Município, a medida não beneficia qualquer consumidor. Pelo contrário, representa violação à garantia constitucional da proteção aos interesses dos consumidores (art. 5º, XXXII). Não se deve perder de vista que o art. 39, I, do CDC, veda a denominada venda casada, pressupondo a existência de prejuízo aos compradores quando imposta a aquisição de bens ou serviços em conjunto. No caso em apreço, o legislador estabelece uma

venda casada mandatória, visto que todos os consumidores de supermercados ficarão obrigados a pagar pelo serviço de empacotamento como um valor embutido no preço dos produtos adquiridos, ainda que não necessitem do serviço ou simplesmente não possuam recursos para gastar com esse tipo de luxo.”

A ausência de necessidade e adequação, num juízo de ponderação de princípios, já permite afastar a medida contestada, sendo desnecessário avaliar a chamada proporcionalidade em sentido estrito. Desse modo, as razões declinadas acima bastam para que prevaleça a aplicabilidade ao caso do princípio da livre iniciativa, de modo a fulminar a constitucionalidade da lei impugnada.

Em face do exposto, **julgo procedente** o pedido para se declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 9.771/12 do Estado da Paraíba.

Proponho a seguinte 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)”.

É como voto.