



Assunto: Obrigatoriedade de disponibilização de vagas com carregadores para veículos elétricos em estabelecimentos comerciais privados

RELATÓRIO

A proposição em exame tem por objeto estabelecer a obrigatoriedade de que os estabelecimentos comerciais privados situados no Município de Natal/RN, existentes ou a serem construídos, que possuam mais de cem vagas de estacionamento, disponibilizem ao menos 3% (três por cento) do total de suas vagas com infraestrutura para recarga de veículos elétricos, compreendendo shopping centers, hipermercados, grandes lojas de departamento, hospitais, centros de eventos e empreendimentos hoteleiros, fixando especificações técnicas para os pontos de recarga, prazo de adequação de 36 (trinta e seis) meses para os estabelecimentos já existentes, regime de fiscalização e penalidades progressivas, além de autorizar o Poder Executivo a promover parcerias e incentivos fiscais para o fomento da mobilidade elétrica no Município.

É o breve relatório.

FUNDAMENTOS

A proposição, conquanto inspirada em louváveis objetivos de fomento à mobilidade urbana sustentável e à redução da emissão de carbono, não resiste ao teste de constitucionalidade quando confrontada com a garantia da livre iniciativa e da livre concorrência, erigidas pela Constituição Federal de 1988 a fundamento da República e a princípio estruturante da ordem econômica nacional.

I - Da livre iniciativa como direito fundamental e princípio da ordem econômica

A livre iniciativa encontra-se positivada no art. 1º, IV, da Constituição Federal como um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, ao lado do valor social do trabalho. No plano da ordem econômica, o art. 170, caput e inciso IV, da Carta Magna reafirma esse princípio e o associa à livre concorrência, exigindo que o exercício do poder normativo estatal sobre a atividade econômica privada se oriente pelos parâmetros da adequação, necessidade e proporcionalidade, sob pena de inconstitucionalidade material da norma interventiva.

A doutrina de José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 37ª ed.) esclarece que a livre iniciativa, enquanto liberdade econômica, não é absoluta, comportando restrições justificadas pela ordem pública e pelo interesse social, mas exige que toda intervenção estatal satisfaça o juízo de proporcionalidade em suas três dimensões: adequação do meio ao fim, necessidade (ou seja, que não haja meio menos gravoso capaz de atingir o mesmo objetivo) e proporcionalidade em sentido estrito (ponderação entre o ônus imposto ao particular e o benefício coletivo alcançado).

II - Da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal consolidou entendimento no sentido de que normas que impõem obrigações de investimento e custeio a estabelecimentos comerciais privados — sem correspondência com a atividade-fim desses estabelecimentos, sem contrapartida estatal e sem demonstração de proporcionalidade — afrontam materialmente o art. 1º, IV, e o art. 170, caput e IV, da Constituição Federal.

No paradigmático julgamento do **RE 833.291/SP**, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 4/12/2023 (Repercussão Geral — Tema 1051, Info 1119), o Plenário do STF, por unanimidade, declarou a inconstitucionalidade material e formal de lei municipal do Município de São Paulo que obrigava os shopping centers a implantarem ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro em suas dependências. A Corte assentou que a norma afrontava, de forma desproporcional, a liberdade econômica, com demasiado ônus aos empresários, constituindo inadequada e impertinente intervenção estatal; e que as obrigações impostas transbordavam os limites da intervenção estatal na atividade econômica, "seja pela ausência de correlação com a prestação de serviços oferecida, seja pela imposição de altos custos na implantação e na manutenção", incluindo "o custo de oportunidade" do espaço destinado ao cumprimento da obrigação. A tese fixada determinou que

É inconstitucional lei municipal que estabelece a obrigação da implantação, nos shopping centers, de ambulatório médico ou serviço de pronto-socorro equipado para o atendimento de emergência.

A analogia com o caso dos autos é flagrante: da mesma forma que a exigência de ambulatório não guarda correlação com a atividade-fim de um centro comercial, a imposição de infraestrutura de recarga de veículos elétricos não integra o objeto social, a atividade-fim, nem a expertise técnica de shoppings, hipermercados, hospitais ou hotéis.

No mesmo sentido, o Plenário do STF consolidou, no julgamento do **RE 839.950/RS**, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 24/10/2018 (Tema 525), a tese de que "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 (arts. 1º, IV, e 170 da Constituição)", reforçando o princípio constitucional da livre iniciativa.

Mais recentemente, no julgamento da **ADI 7.719**, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 18/8/2025, o STF reafirmou, por unanimidade, que viola a livre iniciativa a lei que obriga estabelecimentos comerciais a fornecerem gratuitamente produtos ou serviços sem vinculação à sua atividade-fim, concluindo que "o fornecimento obrigatório não é proporcional nem razoável para afastar a garantia da livre iniciativa, pois cria ônus desnecessário às empresas e interfere diretamente na organização da atividade econômica". O paralelismo com o Projeto de Lei nº 565/2025 — que impõe, sem qualquer contrapartida, a instalação e manutenção de infraestrutura elétrica onerosa em empreendimentos privados — é inequívoco.

III - Da ausência de proporcionalidade e do ônus financeiro desproporcional

A análise do texto da proposição revela que o ônus financeiro imposto é substancial e permanente: a adequação exige não apenas a adaptação das vagas, mas a contratação e instalação de infraestrutura elétrica certificada pelas normas ABNT e regulamentada pela ANEEL, com compatibilidade com múltiplos padrões de carregamento (Tipo 2, CCS Combo 2, CHAdeMO), sinalização específica e garantia de fornecimento por fontes de baixa emissão de carbono. A isso soma-se a previsão de cassação definitiva do alvará de funcionamento em caso de reincidência (art. 5º, § 1º, V), sanção cuja desproporção é notória, conforme reconheceu o próprio STF ao examinar normas com penalidades semelhantes.

A mobilidade elétrica é indubitavelmente um objetivo de relevância pública. Não pode, porém, substituir o dever estatal de prover infraestrutura pública pela imposição de obrigações compulsórias ao setor privado, sob pena de violação ao art. 170, parágrafo único, da Constituição Federal, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica.

IV - Da competência legislativa municipal e de seus limites

Embora o Município detenha competência para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do art. 30, I e II, da Constituição Federal, essa competência não é ilimitada. O STF firmou jurisprudência robusta no sentido de que a legislação municipal não pode, a pretexto de regular matéria de interesse local ou de proteção ambiental, intervir desproporcionalmente na livre organização da atividade econômica privada. A temática da mobilidade elétrica e dos padrões técnicos de infraestrutura de carregamento envolve ainda normas gerais de competência concorrente (art. 24, VI e XII, CF/88), bem como regulamentação federal da ANEEL e normas técnicas da ABNT, o que evidencia que o Município não pode, unilateralmente e de forma impositiva, onerar o setor privado local com obrigações que extrapolam a competência suplementar municipal.

CONCLUSÃO



Diante de todo o exposto, esta Procuradoria Legislativa manifesta-se pela **INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL** do Projeto de Lei nº 565/2025. A proposição, ao impor a estabelecimentos comerciais privados — sem qualquer vínculo com sua atividade-fim e sem contrapartida estatal — a obrigação de instalar, custear e manter infraestrutura de recarga de veículos elétricos, sob pena de sanções progressivas até a cassação do alvará de funcionamento, afronta os princípios constitucionais da livre iniciativa (art. 1º, IV, CF/88) e da livre concorrência (art. 170, IV, CF/88), bem como os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade, em manifesta contrariedade ao entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal, especialmente nos julgamentos do RE 833.291/SP (Tema 1051, 2023), RE 839.950/RS (2018), ADI 907/RJ (2017) e ADI 7.719 (2025).

É o parecer, sob s.m.j.

Natal, 01 de abril de 2026.



Pedro de Alcântara Farias Segundo

Procurador Legislativo



Anna Luisa Sgadari Passeggi

Procuradora Legislativa