

Itabirito, 14 de abril de 2026.

Ofício nº 082/2026-GP

Assunto: Razões de Veto Integral ao Autógrafo de Lei nº 43/2026.



Senhor Presidente,

O Prefeito do Município de Itabirito - MG, no uso de suas atribuições constitucionais e conforme Art. 41, §1º da Lei Orgânica Municipal decide VETAR TOTALMENTE o Autógrafo de Lei nº 43/2026, que *"Dispõe sobre a obrigatoriedade de garantia de assistência ao empacotamento das compras nos caixas preferenciais em supermercados e estabelecimentos similares no município de Itabirito e dá outras providências"*.

A primeira observação juridicamente relevante é que o Município, embora possua competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber, não detém liberdade normativa irrestrita para impor a agentes privados obrigações de estruturação interna de sua atividade econômica. A Constituição da República, ao mesmo tempo em que reconhece a autonomia municipal, organiza a ordem econômica sob o fundamento da livre iniciativa, nos termos dos arts. 1º, IV, e 170, caput. Essa diretriz não possui valor meramente retórico: ela funciona como limite material à intervenção legislativa estatal sobre a organização da atividade empresarial. O próprio Supremo Tribunal Federal consolidou exatamente esse entendimento ao julgar a controvérsia sobre leis que obrigam supermercados a oferecer serviço de empacotamento.

Com efeito, no **Tema 525 da Repercussão Geral**, fixou-se 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".

Trata-se, pois, de precedente diretamente incidente sobre a hipótese ora examinada, porque o núcleo normativo do autógrafo municipal é precisamente a imposição, por lei local, de um serviço acessório obrigatório de empacotamento a estabelecimentos do setor supermercadista. Ainda que o texto local restrinja a obrigação aos caixas preferenciais, a inconstitucionalidade persiste, pois o vício não decorre apenas da extensão quantitativa da obrigação, mas da própria opção estatal de compelir o particular a reorganizar sua dinâmica operacional, seu custo de pessoal e seu modelo de atendimento por imposição legal heterônoma.

Esse entendimento já havia sido afirmado pelo Supremo, antes mesmo do julgamento do Tema 525, no exame da **ADI 907**, em que a Corte reputou inconstitucional lei estadual que tornava obrigatória a prestação de serviços de empacotamento em supermercados. Na ocasião, prevaleceu o fundamento de que a medida afrontava a livre iniciativa, por impor ao setor privado obrigação inadequada e excessivamente invasiva, sem demonstração de que a simples presença de empacotadores fosse instrumento constitucionalmente idôneo e necessário à tutela dos consumidores. O STF registrou, em síntese, que a proteção do consumidor não autoriza qualquer espécie de conformação legislativa sobre a

empresa privada, especialmente quando a providência legal interfere diretamente na composição da força de trabalho e no custo do empreendimento.

Senão, vejamos:

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 907, Relator(a): Min. ALEXANDRE DE MORAES, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-266 DIVULG 23-11-2017 PUBLIC 24-11-2017)

Nessa linha, o autógrafo em exame padece de **inconstitucionalidade material**, por violação direta aos arts. 1º, IV, e 170 da Constituição da República. A lei projetada interfere na liberdade de iniciativa, na liberdade de empresa e, por consequência, na lógica concorrencial e de alocação de custos do setor varejista. Não se trata de mera disciplina de postura urbana, horário de funcionamento ou controle sanitário. O que a norma pretende é obrigar o empresário a disponibilizar determinado arranjo funcional de atendimento, o que implica, em termos concretos, incremento de custos operacionais, necessidade de realocação ou contratação de pessoal e ingerência no modo como o empreendimento organiza sua prestação de serviço. A jurisprudência do STF é firme em considerar esse tipo de comando incompatível com a ordem econômica constitucional.

Também não socorre o autógrafo a invocação genérica da competência municipal para assuntos de interesse local. A Lei Orgânica de Itabirito, em harmonia com o texto constitucional, reconhece que o Município legisla sobre interesse local e pode exercer poder de polícia e impor penalidades, mas **sempre no limite de sua competência**. Ela própria registra que a atuação municipal deve observar as disposições constitucionais e a repartição federativa de atribuições, além de prever que o veto é cabível quando o projeto for reputado inconstitucional ou contrário ao interesse público. O ponto, portanto, não é negar a relevância local do tema; é reconhecer que nem toda matéria socialmente sensível pode ser normatizada pelo Município mediante imposição direta sobre a estrutura de funcionamento de empresas privadas, sobretudo quando o Supremo já declarou inconstitucional providência essencialmente idêntica.

Aliás, sob a ótica da proporcionalidade, o autógrafo também não se sustenta. A finalidade protetiva voltada a idosos, pessoas com deficiência, gestantes e demais usuários dos caixas preferenciais é legítima e constitucionalmente valiosa. Ocorre que a técnica legislativa adotada não se mostra juridicamente adequada diante dos limites definidos pelo Supremo. O Município pode estimular boas práticas, celebrar termos de cooperação, fomentar campanhas de atendimento humanizado, intensificar a fiscalização do cumprimento das normas já existentes sobre prioridade de atendimento e acessibilidade, ou até mesmo desenvolver políticas públicas próprias de apoio ao consumidor vulnerável. O que não pode é impor ao particular, por via legislativa, a obrigação permanente de manter serviço de empacotamento, porque isso excede a esfera legítima de regulação local e colide frontalmente com a orientação da Corte Constitucional.

Há, além disso, **contrariedade ao interesse público** em sentido jurídico-administrativo. Sancionar diploma sabidamente incompatível com a jurisprudência consolidada do STF significaria introduzir no ordenamento municipal norma com elevado potencial de judicialização, insegurança jurídica e baixa estabilidade normativa. Ao Executivo não convém cancelar texto cuja probabilidade de invalidação é objetivamente elevada, sobretudo quando o próprio parâmetro decisório do Supremo já está fixado em sede de repercussão geral. A sanção, nesse contexto, não prestigia o interesse público; ao contrário, expõe a Administração a litígios desnecessários, reduz a previsibilidade regulatória do ambiente econômico local e fragiliza a autoridade institucional do próprio processo legislativo municipal.

Diante do exposto, manifestamos pelo **VETO INTEGRAL ao Autógrafo de Lei nº 43/2026**, por se tratar de proposição **materialmente inconstitucional**, na medida em que impõe aos supermercados e estabelecimentos similares obrigação de prestação



de serviço de empacotamento em afronta ao princípio da livre iniciativa, consagrado nos arts. 1º, IV, e 170 da Constituição da República, em desconformidade com a jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, especialmente a tese firmada no **Tema 525 da Repercussão Geral** e os fundamentos já assentados na **ADI 907**.

Além da inconstitucionalidade, verifica-se também **contrariedade ao interesse público**, pois a sanção de texto normativo com esse grau de desconformidade constitucional importaria a introdução, no âmbito municipal, de disciplina juridicamente instável, sujeita a impugnação judicial praticamente inevitável, em prejuízo da segurança jurídica e da racionalidade administrativa.

Na oportunidade, colocamo-nos à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários, reiterando os votos de elevada estima e consideração.

Atenciosamente,

ELIO DA MATA SANTOS:50547917600
917600
Elio da Mata Santos
PREFEITO MUNICIPAL

Assinado de forma digital
por ELIO DA MATA
SANTOS:50547917600
Dados: 2026.04.14
15:14:37 -03'00'

A Sua Excelência o Senhor
LEANDRO SILVA MARQUES
Presidente da Câmara Municipal de
ITABIRITO – MG.