



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Registro: 2022.0000769716**

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Direta de Inconstitucionalidade nº 2121066-44.2022.8.26.0000, da Comarca de São Paulo, em que é autor PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ, é réu PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ.

**ACORDAM**, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE. V.U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores RICARDO ANAFE (Presidente), FERREIRA RODRIGUES, FRANCISCO CASCONI, CAMPOS MELLO, VIANNA COTRIM, FÁBIO GOUVÊA, MATHEUS FONTES, AROLDI VIOTTI, JAMES SIANO, COSTABILE E SOLIMENE, LUIS FERNANDO NISHI, DÉCIO NOTARANGELI, JARBAS GOMES, TASSO DUARTE DE MELO, POÇAS LEITÃO, MELO BUENO, CAMILO LÉLLIS, CARLOS MONNERAT, GUILHERME G. STRENGER, FERNANDO TORRES GARCIA, XAVIER DE AQUINO E DAMIÃO COGAN.

São Paulo, 21 de setembro de 2022.

**MOACIR PERES**  
**RELATOR**  
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**VOTO Nº 35.060 (PROCESSO DIGITAL)**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº  
 2121066-44.2022.8.26.0000**

**AUTOR: PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ**

**RÉU: PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei n. 9.754, de 29 de abril de 2022, do Município de Jundiaí, que “exige dispositivo antifurto em carrinhos de compras disponibilizados por estabelecimentos comerciais”.

PRINCÍPIO FEDERATIVO. Direito Comercial. Matéria inserida na competência legislativa privativa da União. Ofensa aos artigos 22, inciso I, da Constituição Federal, e 144 da Constituição Estadual.

PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. Lei da Liberdade Econômica que exalta os princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, limitando a intervenção do Estado nas funções normativa e reguladora a casos excepcionais. Legislação municipal que impõe aos estabelecimentos comerciais a instalação em 180 dias, nos carrinhos de compras neles disponibilizados, de dispositivo antifurto, sob pena de multa. Indevida intromissão estatal na atividade empresarial, que onera excessivamente os empresários supostamente a fim de evitar o furto de material de sua propriedade. Violação ao princípio da livre iniciativa, com imposição de obrigação irrazoável e desproporcional.

Inconstitucionalidade configurada. Ação julgada procedente.

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Prefeito do Município de Jundiaí em face da Lei Municipal n. 9.754, de 29 de abril de 2022, que “exige dispositivo antifurto em carrinhos de compras disponibilizados por estabelecimentos comerciais”.

Transcreve a lei impugnada, de iniciativa parlamentar, que



PODER JUDICIÁRIO  
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

alega violar os princípios da razoabilidade e da livre iniciativa. Transcreve jurisprudência. Diz que há ofensa aos artigos 1º, inciso IV, e 170 da Constituição Federal, aplicáveis aos Municípios por força do artigo 144 da Constituição Estadual. Discorre sobre a possibilidade de utilização de normas constitucionais federais como parâmetro para aferição da constitucionalidade de normas municipais. Diz que estão presentes os requisitos para a concessão da liminar (fls. 1/10).

Foi concedida a liminar (fls. 36/37).

O Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí prestou informações (fls. 47/57).

Intimado, nos termos do artigo 90, § 2º, da Constituição Estadual, o Procurador Geral do Estado deixou de se manifestar sobre o ato impugnado (fls. 83).

A douta Procuradoria Geral de Justiça requereu a procedência da ação (fls. 90/102).

É o relatório.

Pretende o Prefeito Municipal de Jundiaí obter a declaração de “inconstitucionalidade, com efeitos 'ex tunc', da Lei nº 9.754, de 29 de abril de 2022, do Município de Jundiaí, com o conseqüente reconhecimento de sua nulidade” (fls. 10).

A ação é procedente.

### LEGISLAÇÃO IMPUGNADA E PARÂMETRO NORMATIVO

A Lei n. 9.754, de 29 de abril de 2022, assim dispõe:

*Art. 1º. Os carrinhos de compras disponibilizados por estabelecimentos comerciais devem possuir dispositivo antifurto.*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Parágrafo único.* Para os fins desta lei, consideram-se antifurto os dispositivos, eletrônicos ou mecânicos, que impedem que os carrinhos sejam levados para fora da área do estabelecimento.

*Art. 2º.* Os estabelecimentos comerciais já em funcionamento terão o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para se adequar ao dispositivo no art. 1º desta lei, a contar do início de sua vigência.

*Art. 3º.* O descumprimento desta lei implica:

*I* – notificação para regularização em até 30 (trinta) dias;

*II* – se não regularizado no prazo, multa no valor de 5 (cinco) Unidades Fiscais do Município – UFM's;

*III* – persistindo a irregularidade, multa no valor de 25 (vinte e cinco) UFM's, aplicada mensalmente até regularização.

*Art. 4º.* Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

O autor da ação, alegando violação aos princípios da razoabilidade e da livre iniciativa, invocou os seguintes dispositivos constitucionais, aplicáveis à Municipalidade por força do disposto no artigo 144 da Constituição Estadual<sup>1</sup>:

#### ***Constituição Estadual***

<sup>1</sup> **Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*Artigo 111 - A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado, obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, finalidade, motivação, interesse público e eficiência. (NR)*

*- Artigo 111 com redação dada pela Emenda Constitucional nº 21, de 14/02/2006.*

***Constituição Federal***

*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:*

*I - soberania nacional;*

*II - propriedade privada;*

*III - função social da propriedade;*

*IV - livre concorrência;*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*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)*

*VII - redução das desigualdades regionais e sociais;*

*VIII - busca do pleno emprego;*

*IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)*

***Parágrafo único.*** *É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.*

**VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA LIVRE INICIATIVA, DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE**

*Verifica-se mesmo a inconstitucionalidade da lei impugnada.*

Nos termos do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios:

*I – legislar sobre assuntos de interesse local;*

*II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, pode mesmo o legislador municipal legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual.

Todavia, **ao regulamentar questões ligadas a práticas comerciais, o legislador extrapola a competência legislativa municipal, dispondo sobre Direito Comercial, assunto que é de competência normativa privativa da União,** nos termos do artigo 22, inciso I, da Constituição Federal.

E tanto a competência legislativa é federal que a União editou a Lei n. 13.874/2019, a Lei da Liberdade Econômica, que assim dispõe:

*Art. 2º São princípios que norteiam o disposto nesta Lei:*

*I - a liberdade como uma garantia no exercício de atividades econômicas;*

*II - a boa-fé do particular perante o poder público;*

*III - a intervenção subsidiária e excepcional do Estado sobre o exercício de atividades econômicas; e*

*[...]*

Daí se verifica que a legislação federal exalta os princípios da livre iniciativa e do livre exercício da atividade econômica, limitando a intervenção do Estado nas funções normativa e reguladora a casos excepcionais.

Sendo assim, a regra é a liberdade de exercício da atividade econômica; a exceção, a intervenção estatal, deve encontrar justificativa em um valor constitucionalmente protegido, e deve observar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. A atividade estatal regulatória é desejável quando indispensável ao atendimento ao interesse coletivo e



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

desde que não viole valores e princípios constitucionais.

No caso dos autos, **a legislação municipal impugnada impõe aos estabelecimentos comerciais a instalação em 180 dias, nos carrinhos de compras neles disponibilizados, de dispositivo antifurto, sob pena de multa.**

**Trata-se de indevida intromissão estatal na atividade empresarial, que onera excessivamente os empresários supostamente a fim de evitar o furto de material de sua propriedade.**

Assim bem salientou a douta Procuradoria Geral de Justiça:

*Medidas como a imposta pela lei municipal, causam forte impacto financeiro, sobretudo aos supermercados e outros estabelecimentos comerciais similares de pequeno porte.*

*Não é razoável, tampouco, o Município impor ônus a determinada classe de comerciantes, em razão do suposto aumento da criminalidade local, sem qualquer estudo empírico que embase o projeto de lei. Um problema identificado na política de segurança pública local não pode ser transferido a terceiros, onerando o assim o particular. Sobretudo, quando há imposição na forma em que exercerá a sua atividade econômica e como destinará seus recursos financeiros.*

*Seria mais razoável que a municipalidade, com base em estatísticas e dados objetivos, recorresse a outras soluções, identificando por exemplo, os locais em que ocorrem os altos índices de furtos e/ou roubos de carrinhos de compras, direcionando assim o emprego das forças de segurança, inibindo assim as práticas delitivas.*

*Não se deixa de reconhecer a idoneidade do propósito parlamentar*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*municipal de desestimular a prática de furtos e roubos de carrinhos de compras, assim como de obstar o abandono destes objetos pela cidade. Contudo, isso não pode ser feito à custa de violação de princípios fundamentais.*

*Cabe ao empreendedor escolher onde e como dispenderá seus recursos, para reduzir eventuais prejuízos sofridos ou incrementar sua atividade econômica. Há, portanto, um limite na restrição imposta pelo poder público.* (fls. 98, g.n.).

## JURISPRUDÊNCIA

Apreciando o tema em sede de **repercussão geral**, o E. Supremo Tribunal Federal fixou o **Tema 525**, nos seguintes termos:

*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).*

Também este Colendo Órgão Especial se manifestou sobre o tema:

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 3.076, de 22 de fevereiro de 2019, do Município de Tambaú, que "dispõe sobre o fornecimento gracioso de sacolas descartáveis para acondicionamento de produtos adquiridos em supermercados e mercados". Alegação de ofensa aos princípios da razoabilidade e da livre iniciativa. Reconhecimento. Ao impor às empresas a obrigação de fornecer*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*sacolas descartáveis gratuitas, a pretexto de cumprir compromisso com o meio ambiente, o Município de Tambaú não está promovendo uma ação ambiental, mas impondo à iniciativa privada a obrigação de promovê-la (às suas custas e sem qualquer contrapartida). Na verdade, a adesão da iniciativa privada aos objetivos colimados pelo Estado no sentido de promover alguma ação ou benefício social ou ambiental deve se dar de forma opcional, e não por coerção, como ocorre no presente caso. Ou seja, se o Estado pretende promover algum benefício com participação da iniciativa privada deve, em primeiro lugar, criar mecanismos de incentivo para obter as adesões necessárias, e não impor diretamente ao particular a responsabilidade pelo cumprimento de suas escolhas políticas. Ademais, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no RE 839.950/RS, em sede de repercussão geral, "são inconstitucionais as leis que obrigam supermercados ou similares à prestação de serviços de acondicionamento ou embalagens das compras, por violação ao princípio da livre iniciativa (art. 1º, IV, e 170 da Constituição" (Tema 525). Ação julgada procedente. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2017804-49.2020.8.26.0000; Relator (a): Ferreira Rodrigues; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 10/03/2021; Data de Registro: 12/03/2021)*

*AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 7.560, DE 8 DE SETEMBRO DE 1999, DO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DO RIO PRETO, QUE 'OBRIGA OS SUPERMERCADOS A COLOCAREM EMPACOTADORES À DISPOSIÇÃO DOS CLIENTES' – NORMA QUE DESBORDA DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL, ALCANÇANDO MATÉRIA PRIVATIVAMENTE RESERVADA À UNIÃO (DIREITO DO TRABALHO E COMERCIAL) – ARTIGOS 22,*



PODER JUDICIÁRIO  
 TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

*INCISO I, E 30, INCISOS I E II, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA – LEI, ADEMAIS, QUE AFRONTA OS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA, LIVRE INICIATIVA E LIVRE CONCORRÊNCIA – NORMA DESTINADA A DETERMINADO GRUPO DE SUPERMERCADOS, ONERANDO-LHES O CUSTO OPERACIONAL, AUSENTES FUNDADAS RAZÕES CONSTITUCIONAIS PARA EXCEPCIONAL INTERVENÇÃO ESTATAL NA ATIVIDADE ECONÔMICA – PRECEDENTES DO C. ÓRGÃO ESPECIAL E DO C. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – PEDIDO INICIAL JULGADO PROCEDENTE.* (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2046098-53.2016.8.26.0000; Relator (a): Francisco Casconi; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 05/10/2016; Data de Registro: 10/10/2016)

## CONCLUSÃO

Portanto, verifica-se que a lei impugnada, fruto de usurpação de competência legislativa privativa da União, **ofende os artigos 1º, inciso 22, inciso I, e o artigo 170 da Constituição Federal, aplicável aos Municípios por força do artigo 144 da Carta Paulista, e ao artigo 111 da Constituição Estadual.**

Ante o exposto, julgo procedente a ação para declarar a inconstitucionalidade da Lei n. 9.754, de 29 de abril de 2022, do Município de Jundiaí.

**MOACIR PERES**

**Relator**