



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

COMISSÃO PERMANENTE DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO.

PARECER Nº 481

PROJETO DE LEI Nº 126/2017 – DR. JORGE PARADA – PROÍBE A COMERCIALIZAÇÃO DE BRINDES E BRINQUEDOS EM VENDA CASADA DE ALIMENTOS DESTINADOS AO PÚBLICO INFANTIL, PELOS ESTABELECIMENTOS SEDIADOS NESTE MUNICÍPIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata-se de matéria protetiva ao direito do consumidor, acompanhada de justificativa.

De proêmio, não há de ser suscitada e placitada afronta ao princípio federativo e aos preceitos do artigo 24, incisos V e VIII, e § 3º, da Constituição da República e artigo 275 da Constituição do Estado de São Paulo, vez que a matéria pode ser tratada suplementarmente pelo Município de Ribeirão Preto, regulando questão de interesse predominantemente local, máxime ao artigo 30, incisos I e II, da indigitada Carta Magna.

Colima essa teleologia o art. 55, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor, delineando insertos aos assuntos de interesse local os relativos à proteção do consumidor: *in litteris*

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias

A Constituição da República e, por simetria, a Constituição Bandeirante e a Lei Orgânica do Município são todos harmônicos, sendo incabível, pois, interpretá-los de forma fragmentária.

Nesses lindes de reflexões, veja-se o que escreve a pena abalizada do Ministro da Corte Maior, Dr. Eros Grau (Reclamação n. 6.568, Relator o Ministro Eros Grau, Plenário, DJe 25.9.2009): *ipsis litteris*

“(…) a Constituição é, contudo, uma totalidade. Não um conjunto de enunciados que se possa ler palavra por palavra, em experiência de leitura bem comportada ou esteticamente ordenada. Dela são extraídos, pelo intérprete, sentidos normativos, outras coisas que não somente textos. A força normativa da Constituição é despreendida da totalidade, totalidade normativa, que a Constituição é”.

Demais, o Supremo Tribunal ressoa em unívoco que o ente municipal tem competência para legislar sobre direito do consumidor, em especial sobre:

- (1) o horário do comércio local;



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

(2) o tempo máximo de cliente em fila de espera;
(3) a obrigação de instalar equipamentos destinados a proporcionar ao consumidor segurança (*exempli gratia*, portas eletrônicas e câmeras de segurança) e conforto (instalações sanitárias, fornecimento de cadeiras de espera e colocação de bebedouro).

Precedentes do Excelso Pretório:

“AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. NORMAS ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS QUE DISCIPLINAM O HORÁRIO DE FUNCIONAMENTO DO COMÉRCIO LOCAL. COMPETÊNCIA DO MUNICÍPIO PARA OS ASSUNTOS DE SEU INTERESSE: ART. 30, I, DA CONSTITUIÇÃO. Os Municípios têm autonomia para regular o horário do comércio local, desde que não infrinjam leis estaduais ou federais válidas, pois a Constituição lhes confere competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Agravo Regimental a que se nega provimento” (AI 622.405-AgR, Relator o Ministro Eros Grau, Segunda Turma, DJe 15.6.2007).

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ATIVIDADE BANCÁRIA. INTERESSE LOCAL. POSSIBILIDADE. 1. O Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o RE 610.221, da relatoria da ministra Ellen Gracie, reconheceu a repercussão geral da controvérsia sobre a competência dos Municípios para legislar sobre o tempo máximo de espera de clientes em filas de instituições bancárias. Na oportunidade, esta nossa Casa de Justiça reafirmou a jurisprudência, no sentido de que os Municípios possuem competência para legislar sobre assuntos de interesse local, tais como medidas que propiciem segurança, conforto e rapidez aos usuários de serviços bancários. 2. Agravo regimental desprovido” (RE 254.172-AgR, Relator o Ministro Ayres Britto, Segunda Turma, DJe 23.9.2011, grifos nossos).

“O Município pode editar legislação própria, com fundamento na autonomia constitucional que lhe é inerente (CF, art. 30, I), com o objetivo de determinar, às instituições financeiras, que instalem, em suas agências, em favor dos usuários dos serviços bancários (clientes ou não), equipamentos destinados a proporcionar-lhes segurança (tais como portas eletrônicas e câmaras filmadoras) ou a propiciar-lhes conforto, mediante oferecimento de instalações sanitárias, ou fornecimento de cadeiras de espera, ou, ainda, colocação de bebedouros. Precedentes” (AI 347.717-AgR, Relator o Ministro Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 5.8.2005).

A questão fulcral cá tratada foi posta e joeirada pelo E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, quando da análise de três ações diretas de inconstitucionalidade, as quais confirmaram a competência desta Casa para legislar sobre a temática:



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Primeira. A Lei Municipal nº 12.264/2010, de autoria do então Vereador, hoje Deputado estadual Léo Oliveira, que DISPÕE SOBRE A INSTALAÇÃO DE DIVISÓRIA S ENTRE OS CAIXAS E O ESPAÇO RESERVADO PARA OS CLIENTES QUE AGUARDAM ATENDIMENTO NOS ESTABELECIMENTOS BANCÁRIOS. A FEBRABAM (Federação Brasileira dos Bancos) interpôs Ação direta de Inconstitucionalidade (ADI), numerada 0346306-08.2010.8.26.0000, e nos moldes de Acórdão a Ação foi julgada improcedente.

Segunda. A Lei Municipal nº 13.074/2013, de autoria do ex-Vereador, José Carlos de Oliveira (Bebé), que DISPÕE SOBRE O TEMPO DE ATENDIMENTO AO USUÁRIO NOS CAIXAS DOS ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS DENOMINADOS DE HIPERMERCADOS, SUPERMERCADOS OU CONGÊNERES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS. A APAS - Associação Paulista de Supermercados ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN, numerada 2067821-02.2014.8.26.0000, e nos ditames de Acórdão a Ação foi julgada improcedente.

Terceira (recente). A Lei Municipal nº 13.074/2013, de autoria do Vereador Lincoln Fernandes, que obriga os estabelecimentos comerciais, não mantidos pelo Município, que possuem sistema de chamada de clientes por meio de painéis eletrônicos, a emitirem senhas impressas pelo método braile e a realizarem chamada por voz, com informação do número da senha e do guichê de atendimento. (...) *Matéria de interesse local, concernente a proteção e defesa do consumidor portador de deficiência, em relação à qual cabe ao Município suplementar a legislação federal, nos limites da competência definida no artigo 30, I e II, da CF. Ação improcedente (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2154938-26.2017.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 13/12/2017; Data de Registro: 14/12/2017).*

E para expurgar qualquer laivo de dúvida, a conspícua Ministra Carmem Lúcia, no Recurso Extraordinário com Agravo nº 665.381, quando do julgamento da Lei do município do Rio de Janeiro que dispõe sobre a adaptação de computador para utilização por pessoas portadoras de deficiência visual em *lan house*, cyber cafés e estabelecimentos similares, assim determinou, conforme ementa nuclear: *in verbis*

“AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DE MUNICÍPIO PARA LEGISLAR SOBRE ASSUNTO DE INTERESSE LOCAL. PRECEDENTES. AGRAVO E RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDOS”.

O art. 39, inc. I, do *Codex Consumerista* define a venda casada como prática abusiva vedada ao fornecedor, caracterizada por “*condicionar o fornecimento de produto ou de serviço ao fornecimento de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos*”.

O Decreto 2.181/97, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, tipifica a venda casada como prática infrativa, reproduzindo em seu bojo o texto do CDC.

Já a Lei 12.529/11, que trata de questões concorrenciais, estabelece que a venda casada é infração da ordem econômica, nos termos do art. 36, § 3º, inc. XVIII.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Nessa esteira, o projeto em exegese proíbe, em seu artigo 1º, **a comercialização de brindes e brinquedos em venda casada de alimentos destinados ao público infantil: in verbis**

ARTIGO 1º - Fica proibida a comercialização de brindes e brinquedos em venda casada de alimentos, lanches e ovos de páscoa, destinados ao público infantil, pelos estabelecimentos comerciais sediados no Município de Ribeirão Preto.

Pablo José Assolini (2008, apud <http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/75202>)¹, em artigo sobre a associação de alimentos a entretenimento, aborda a influência dos brinquedos (venda casada) sobre o comportamento das crianças:

Se a publicidade por si só já influencia o público infantil, a possibilidade de proporcionar entretenimento à experiência de consumo é capaz de potencializá-la. A estratégia tem crescido muito, principalmente na indústria de alimentos. (...) Segundo Linn (2006, p. 133) nos últimos anos, a literatura de marketing centrou-se na necessidade de a comida ser 'divertida'. A indústria de alimentos refere-se ao fenômeno como 'eatertainment' (comertimento). (...)

Essa estratégia funciona especialmente com o público infantil, porque ele dá preferência às escolhas que resultam em ganhos imediatos. Um dos exemplos da prática é o fornecimento de 'brindes', frequentemente atrelado à compra de determinado produto. Para Kapferer (1987, p. 151) 'o brinde que vem dentro da embalagem é o preferido das crianças, por ser imediato e palpável, diferente de desconto sobre o preço do produto, vale brinde. (...) Em geral, elas preferem a certeza de um prêmio pequeno à incerteza de um prêmio grande'.

A ideia de proporcionar entretenimento no ato de consumir um produto alimentício torna-se ainda mais atraente quando envolve um personagem que faz parte do cotidiano das crianças, como um herói da televisão, por exemplo.

Isso porque a criança, em nossa sociedade, tem a TV como uma mídia familiar. A pequena reprodução do herói no brinde permite que ela reveja seus personagens favoritos. Melhor que isso: ela ainda pode levá-lo para casa, para que possa fazer parte de suas brincadeiras (KAPFERER, 1987, p. 152). Para Linn (2006, p. 129-130) 'as corporações estão tentando estabelecer uma situação na qual as crianças fiquem expostas às suas marcas no maior número de lugares possível (...) no decorrer de suas atividades diárias'.

As referências que grande parte do público infantil tem sobre alimentação estão diretamente ligadas às que são apresentadas para ela na TV, na internet e em outros meios tecnológicos. E o que é posto em destaque pela propaganda não é o valor nutricional dos alimentos, mas a capacidade de entreter, de tornar o cotidiano da criança mais divertido.

¹ Acessado em 03/04/2018, às 10:22h.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Por interpretação lógico-sistemática da Carta Magna, da Convenção das Nações Unidas sobre as Crianças (Decreto 99.710/90), do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 8.069/90) e também do Código de Defesa do Consumidor, as estratégias da comunicação mercadológica² dirigidas ao público infantil, em especial agregar (venda casada) brinquedos e alimentos, são ilegais.

Nesse sentido, calha colacionar o entendimento de Vidal Serrano Jr. {Constituição Federal: avanços, contribuições e modificações no processo democrático brasileiro, Ives Gandra Martins, Francisco Rezek (coord.). São Paulo: Revista dos Tribunais: CEI – Centro de Extensão Universitária, 2008, p. 845-6}:

“Assim, toda e qualquer publicidade dirigida ao público infantil parece inelutavelmente maculada de ilegalidade, quando menos por violação de tal ditame legal.

(...) Posto o caráter persuasivo da publicidade, a depender do estágio de desenvolvimento da criança, a impossibilidade de captar eventuais conteúdos informativos, quer nos parecer que a publicidade comercial dirigida ao público infantil esteja, ainda uma vez, fadada ao juízo de ilegalidade.

Com efeito, se não pode captar eventual conteúdo informativo e não tem defesas emocionais suficientemente formadas para perceber os influxos de conteúdos persuasivos, praticamente em todas as situações, a publicidade comercial dirigida a crianças estará a se configurar como abusiva e, portanto, ilegal.”.

Aluda-se também que a presente propositura se enfeixe no átrio de matérias de competência Legislativa desta Edilidade, porquanto não se insere no rol 'numerus clausus' do artigo 39 da LOM, do artigo 24, § 2º da Constituição Estadual ou do artigo 61 da Constituição da República.

O objeto desta projeção está em consonância com a Lei Orgânica do Município, cabendo à esta Casa a deliberação sobre a matéria em crivo. Eis o que reza o inc. I, da letra “a”, do art. 8º, da LOM:

“Art. 8º. - Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado na letra “b” deste artigo, dispor sobre as matérias de competência do Município e, dentre outras atribuições, especialmente:

a) - COMPETÊNCIA GENÉRICA

I - legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e estadual, no que couber;”

² Comunicação Mercadológica (<http://criancaeconsumo.org.br/glossary/alana/>, acessado em 03/04/2018, às 10:34h): compreende toda e qualquer atividade de comunicação comercial para a divulgação de produtos e serviços independentemente do suporte ou do meio utilizado. Além de anúncios impressos, comerciais televisivos, spots de rádio e banners na internet, podem ser citados, como exemplos, as embalagens, promoções, merchandising, disposição de produtos nos pontos de vendas etc.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Divisada essa realidade, contudo, há outros pontos nodais, donde promanam pertinentes ilações.

No entendimento de Roque Carrazza (Curso de Direito Constitucional Tributário, 3ª edição, São Paulo, Revista dos Tribunais, 1991, p. 109):

“interesse dos municípios são os que atendem, de modo imediato, às necessidades locais, ainda que com alguma repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País”.

Celso Ribeiro Bastos (Curso de Direito Constitucional, 19ª edição, São Paulo, Saraiva, 1998) leciona que:

“Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais”.

A densidade populacional de nossa cidade é alta. Estima-se, pelo IBGE, que possui 682.302 habitantes (2017), afora os migrantes e itinerantes, numa área de 650,916 km², sendo que 127,309 km² estão em perímetro urbano (84,4 hab/km²).

Sede da região metropolitana de Ribeirão Preto, nosso município comporta universidades, faculdades, teatros, cinemas, hospitais, shopping centers, maternidades, o Hospital das Clínicas, e ampla gama de *fast foods*, lanchonetes e restaurantes que potencializam a venda casada de brinquedos e alimentos ao público infantil.

Embora não se possa elaborar um conceito apriorístico de “interesse local”, é forçoso reconhecer como imperativo categórico o múnus de nossa comuna fazer cessar atos lesivos aos consumidores (grande quantidade) em nossa circunscrição, ainda que tais atos estejam revestidos de repercussão sobre as necessidades gerais do Estado ou do País (também são recorrentes noutras cidades)³, sobretudo em se tratando da proteção integral e prioritária ao público infante-juvenil, em peculiar fase de desenvolvimento biopsicológico (vulneráveis aos *influxos de conteúdos persuasivos*).

Tamanha são a importância e a potencial lesividade da matéria, que Ações Civis Públicas foram ajuizadas pelos Ministérios Públicos Federal e Estadual para obstar este tipo de prática nociva à infância e juventude, suscitando-se conflito, decidindo o Superior Tribunal de Justiça (STJ) pela competência julgadora ‘*ratione personae*’ em favor da Justiça Federal (continência configurada): *in verbis*

CONFLITO POSITIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÕES CIVIS PÚBLICAS PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E ESTADUAL. CONSUMIDOR. CONTINÊNCIA ENTRE AS AÇÕES. POSSIBILIDADE DE PROVIMENTOS JURISDICIONAIS CONFLITANTES. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. 1. A presença do Ministério Público federal, órgão da União, na relação jurídica processual como autor faz competente a Justiça Federal para o processo e julgamento da ação (competência ‘*ratione personae*’) consoante o art. 109, inciso I, da CF/88. 2. Evidenciada a continência entre a ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em relação a outra ação civil pública ajuizada na Justiça Estadual, impõe-se a reunião dos feitos no

³ São Paulo/SP, Belo Horizonte/MG, Florianópolis/SC e João Pessoa/PB são exemplos de cidades com proposituras similares à presente.



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

Juízo Federal. 3. Precedentes do STJ: CC 90.722/BA, Rel. Ministro José Delgado, Relator p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJ de 12.08.2008; CC 90.106/ES, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, DJ de 10.03.2008 e CC 56.460/RS, Relator Ministro José Delgado, DJ de 19.03.2007. 4. DECLARAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO JUÍZO FEDERAL DA 15ª VARA CÍVEL DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE SÃO PAULO PARA O JULGAMENTO DE AMBAS AÇÕES CIVIS PÚBLICAS. 5. CONFLITO DE COMPETÊNCIA JULGADO PROCEDENTE.

E não se está inovando o ordenamento jurídico, terminantemente NÃO, mas apenas se resguarda direitos, complementando o alcance e efetividade de mandamentos, normativas federais, em âmbito municipal, de vedação à já definida e famigerada **venda casada de produtos**.

Estado (entes federativos e funções do Poder emanado do Povo, art. 1º da CR), família e sociedade (art. 227 da CR e art. 4º, do ECA) são corresponsáveis pela defesa dos direitos das crianças, dos adolescentes, no caso, consumidores.

Noutro vértice, o artigo 2º da propositura assim reza: *in verbis*

“Artigo 2º - No caso de descumprimento desta Lei, o estabelecimento infrator estará sujeito às sanções administrativas estabelecidas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal nº 8.078/1990)”.

De luminescência meridiana, na espécie, a sanção está alinhavada aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, considerando, ainda, as circunstâncias esposadas no *mandamus* federal protetivo ao consumidor, bem como a condição recalcitrante do infrator.

Avocando outro mote, a Resolução ANVISA Nº 24/2010, que dispõe sobre a oferta de propaganda, publicidade, informação e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a divulgação e a promoção comercial de alimentos considerados com grande monta de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio, e de bebidas com baixo teor nutricional, assim determina em seu artigo 6º: *in litteris*

Art. 6º Na oferta, propaganda, publicidade e outras práticas correlatas cujo objetivo seja a promoção comercial dos alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional, é exigido:

I - Que a sua realização seja direta e verdadeira, de forma a evidenciar o caráter promocional da mensagem;

II - Que sejam facilmente distinguíveis como tais, não importando a sua forma ou meio utilizado;

III - Que seja(m) veiculado(s) alerta(s) sobre os perigos do consumo excessivo desses nutrientes por meio da(s) seguinte (s) mensagem (s), aplicável(s) de acordo com os casos descritos abaixo(...).

Logo, o espírito do presente projeto também se amolda aos princípios hodiernos e salutareos de propaganda, publicidade e práticas correlatas, previstos na referida Resolução ANVISA Nº 24/2010, com os vocábulos “realização direta e verdadeira, de forma a evidenciar o caráter promocional da mensagem”, a fácil distinção dos produtos ofertados e o alardeado perigo no *consumo dos alimentos com quantidade elevada de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional*, os quais geralmente



Câmara Municipal de Ribeirão Preto

Estado de São Paulo

compõem a venda casada e o público infanto-juvenil é induzido a os adquirir caso também queira o “brinde/brinquedo”.

Exato, em síntese: a propositura de lei municipal vem complementar, desenvolver a eficácia e aplicabilidade, aprimorar os sentidos, ater-se aos fins colimados e, também retira substrato de validade, da (I) da Competência Municipal para legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar legislações federais e estaduais (art. 30, inc. I e II da CR; art. 55, § 1º, do Código de Defesa do Consumidor), (II) da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), (III) da Convenção das Nações Unidas sobre as Crianças (Decreto 99.710/90, do (IV) do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 8.069/90) e, por magnífico impacto, (V) ao Princípio da Dignidade da Pessoa Humano, insculpido no art. 1º, inc. III e art. 3º, inc. I e III, todos da Constituição da República.

Numa leitura integrativa, mas coerente, a toda a legislação suso expandida, ainda que soe com poucos artigos ou em redação simplificada, o Projeto de Lei nº126/2017, de autoria do nobre Vereador Jorge Parada, traçou os contornos imprescindíveis à sua vigência:

(a) a vedação da comercialização de brindes e brinquedos em venda casada de alimentos destinados ao público infantil, pelos estabelecimentos comerciais sediados neste município;

(b) a sanção pelo respectivo descumprimento⁴, e ;

(c) a vigência da normativa na data de sua publicação.

Em peroração, argua-se que por não gerar gastos ao erário, a matéria também está em consonância com o art. 195 da Carta Magna, com o art. 24 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e com o disposto no art. 25 da Constituição Bandeirante.

Ex positis e mais o que se possa haurir da situação, nosso **PARECER** é **FAVORÁVEL** à aprovação da presente propositura, pugnando que seja aprovada em votação plenária desta Egrégia Casa de Leis.

Sala das Comissões, 3 de abril de 2018.

ISAAC ANTUNES
Presidente

MARINHO SAMPAIO

MAURÍCIO VILA ABRANCHES
Relator

DADINHO

PAULO MODAS

⁴ Segundo Flávio Monteiro de Barros, a rigor, uma lei sem sanção é mera recomendação. Exemplifica com leis, por exemplo, que trazem enunciado desvestido de sanção aos infratores: "Aviso aos passageiros: antes de entrar no elevador, verifique se o mesmo (sic) encontra-se parado neste andar."