



# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

SECRETARIA JURÍDICA

## Parecer Jurídico

**Assunto:** Projeto de Lei nº 350/2025

**Interessado:** Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba

**Data:** 14 de maio de 2025.

**Ementa:** Projeto de lei. Competência legislativa municipal. Iniciativa parlamentar. Tema 917 do STF. Proibição de exposição de determinados produtos próximos a guichês de atendimentos preferenciais. Conflito entre o princípio da livre iniciativa e da proteção ao consumidor. Doutrina. Inconstitucionalidade. Violação à Lei da Liberdade Econômica.

## 1. Relatório

Trata-se de parecer jurídico sobre projeto de lei, de autoria do Vereador Fábio Simoa Mendes do Carmo Leite, que "*DISPÕE SOBRE A PROIBIÇÃO DA EXPOSIÇÃO E VENDA DE PRODUTOS COM ALTO TEOR DE AÇÚCAR, GORDURA OU SAL, BEM COMO BRINQUEDOS E ITENS VOLTADOS AO PÚBLICO INFANTOJUVENIL PRÓXIMOS A GUICHÊS DE ATENDIMENTO PREFERENCIAIS EM ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS, E INCENTIVA A OFERTA DE ALTERNATIVAS SAUDÁVEIS NO ÂMBITO MUNICÍPIO DE SOROCABA E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS*".

O projeto foi encaminhado à Secretaria Jurídica para instrução quanto à sua constitucionalidade e legalidade, nos termos do art. 96, *caput*, c/c art. 42, parágrafo único, da Resolução nº 322, de 18 de setembro de 2007 (Regimento Interno).

## 2. Fundamentos

### 2.1. Competência e iniciativa





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Constata-se, preliminarmente, que o projeto de lei está devidamente amparado pela Constituição Federal, que em seu art. 30, I, atribui aos Municípios o poder de legislar sobre assuntos de interesse local, competência reproduzida pelo art. 33, I da Lei Orgânica Municipal.

### Constituição Federal

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de **interesse local**; [...]

### Lei Orgânica do Município de Sorocaba

Art. 33. Cabe à Câmara Municipal, com a sanção do Prefeito, legislar sobre as matérias de competência do Município, especialmente no que se refere ao seguinte:

I - assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e a estadual, notadamente no que diz respeito: [...]

No tocante à iniciativa, observa-se o atendimento ao disposto no art. 38 da Lei Orgânica, uma vez que a iniciativa legislativa não invade competência do Prefeito Municipal, conforme Tema de Repercussão Geral nº 917, do Supremo Tribunal Federal.

### Lei Orgânica Municipal

Art. 38. Compete **privativamente ao Prefeito Municipal** a iniciativa das leis que versem sobre:

I - regime jurídico dos servidores;

II - criação de cargos, empregos e funções na Administração direta e autárquica do Município, ou aumento de sua remuneração;

III - orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;

IV - criação, estruturação e atribuições dos órgãos da Administração direta do Município.

### Tema 917 do STF





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a administração pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (ARE 878.911 RG, rel. min. Gilmar Mendes, j. 29-9-2016).

### 2.2. Aspecto Material

O presente projeto de lei proíbe, em estabelecimentos de médio e grande porte, a exposição e venda de produtos com alto teor de açúcar, gordura ou sal (art. 1º): (1) em até 1,5 m de altura, em corredores próximos aos caixas preferenciais ou exclusivas; e (2) sobre balcões ou displays diretamente ao alcance de crianças nesses mesmos caixas.

As demais disposições da proposição: (1) autorizam a substituição desses itens por opções saudáveis (art. 2º), medida já contemplada pela legislação vigente; (2) preveem aplicação de multa em caso de descumprimento (art. 3º); (3) permitem ao Poder Público celebrar convênios e parcerias (art. 4º), competência já atribuída ao Executivo.

O art. 1º da proposição configura um "*hard case*" ou caso difícil – expressão da doutrina jurídica que designa situações em que há obscuridade ou lacuna na aplicação da norma ao caso concreto, **impedindo solução puramente lógico-dedutiva**.

De um lado, **a proposta restringe a livre iniciativa (art. 170, IV, CF)** ao vedar a exposição e venda desses produtos ao alcance de crianças; de outro, **reforça o princípio de proteção à infância e ao consumidor (arts. 6º e 170, V, CF)**, ao reconhecer o impacto negativo desses alimentos na saúde das crianças.

#### Constituição Federal

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a **proteção à maternidade e à infância**, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

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;**
- V - defesa do consumidor;**

O Código de Defesa do Consumidor, visando dar concretude ao art. 170, V, da Constituição Federal, estabelece que a apresentação de produtos deve alertar quanto aos riscos que apresentam, disposição complementada pela Resolução-RDV nº 24, de 15 de junho de 2010, da Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

Ademais, o art. 39 é bastante claro ao vedar o fornecedor de prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, especialmente considerando sua idade, devendo ser relevado que a criança é ser humano em desenvolvimento e não sendo plenamente capaz de conter seus impulsos, face o estágio de seu desenvolvimento biopsicossocial.

### Código de Defesa do Consumidor

Art. 6º São direitos básicos do consumidor: [...] I - a **proteção** da vida, **saúde** e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou **nocivos**;

Art. 31. A oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre suas características, qualidades, quantidade, composição, preço, garantia, prazos de validade e origem, **entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.**

Art. 39. É **vedado ao fornecedor** de produtos ou serviços, **dentre outras práticas abusivas**: [...] IV - **prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade**, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

### RDV nº 24/2010

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:

a) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito açúcar e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de obesidade e de cárie dentária".

b) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura saturada e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de diabetes e de doença do coração".

c) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muita gordura trans e, se consumida em grande quantidade, aumenta o risco de doenças do coração".

d) "O (nome/ marca comercial do alimento) contém muito sódio e, se consumido em grande quantidade, aumenta o risco de pressão alta e de doenças do coração".

IV - **Quando o alimento ou o conjunto a que ele pertença possuir quantidade elevada de dois ou mais nutrientes**, deverá ser aplicado o seguinte alerta cumulativamente em relação aos nutrientes:

"O (nome/ marca comercial do alimento ou conjunto) contém muito(a) [nutrientes que estão presentes em quantidades elevadas], e se consumidos(as) em grande quantidade aumentam o risco de obesidade e de doenças do coração".

[...]

Art. 12 Em toda e qualquer forma de propaganda, publicidade ou promoção comercial de alimentos com **quantidades elevadas de açúcar, de gordura saturada, de gordura trans, de sódio e de bebidas com baixo teor nutricional direcionada a crianças, é obrigatório o alerta** a que se refere o artigo 6º dessa resolução, devendo ser observada principalmente a contextualização do alerta na peça publicitária.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Por outro lado, a Lei Federal nº 13.874, de 2019, consagra a Liberdade Econômica como regra, dispondo que o Estado **deve intervir na atividade econômica apenas de forma subsidiária e excepcional**.

### Lei Federal nº 13.874, de 2019

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**

Com esses elementos, pode-se realizar o juízo de proporcionalidade conforme disposto por Luis Roberto Barroso, em três etapas.

### Doutrina – Luis Roberto Barroso<sup>1</sup>

**A proporcionalidade, por sua vez, evoluiu, sobretudo, como um mecanismo instrumental para aferir a legitimidade das restrições a direitos fundamentais.** Referida como princípio, máxima ou postulado, ela se tornou um mecanismo de controle dividido em três etapas, nas quais se vai verificar: (i) a **adequação de uma medida para produzir determinado resultado** (idoneidade do meio para realizar o fim visado); (ii) a **necessidade da providência, sendo vedado o excesso** (se houver meio menos gravoso para atingir o mesmo fim é ilegítimo o emprego do meio mais gravoso); e (iii) a **proporcionalidade em sentido estrito, pela qual se afere se o fim justifica o meio**, vale dizer, se o que se ganha é mais valioso do que aquilo que se sacrifica. Alguns autores denominam essa terceira etapa de razoabilidade, porque esta é a parte verdadeiramente substantiva e valorativa da justiça da ponderação. Como se vê, a linguagem será sempre produto de uma convenção.

#### 2.2.1. Adequação:

<sup>1</sup> BARROSO, Luís Roberto. Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 11. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2023. p. 212.





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Verifica-se a conformidade lógica e fática entre a medida e o fim visado. No caso, proibir a exposição de produtos em até 1,5 m apenas nos caixas preferenciais ou exclusivos **não impede que tais itens** — balas, chocolates, salgadinhos e refrigerantes — **continuem visíveis e acessíveis** em diversos outros pontos do estabelecimento, de modo que a restrição não se mostra adequada para eliminar efetivamente o consumo infantil.

### 2.2.2. Necessidade:

Analisa-se **se existe medida menos gravosa, mas igualmente eficaz**, para atingir o mesmo objetivo. Aqui, três observações são pertinentes:

- a) **Embalagem dos produtos:** todos os itens citados vêm protegidos por invólucro, de modo que sua simples disponibilização não implica consumo imediato pela criança;
- b) **Responsabilidade parental:** ainda que a atenção dos pais possa estar dividida no momento do pagamento, a família mantém o dever primordial de proteger e educar a criança, devendo decidir sobre a compra;
- c) **Medidas educativas já vigentes:** a legislação atual já exige informação clara sobre aspectos nutricionais e proíbe a venda de produtos em desacordo com padrões da ANVISA, mostrando que existem alternativas menos onerosas à livre iniciativa.

### 2.2.3 Proporcionalidade em sentido estrito:

Analisa-se, de forma equilibrada, os benefícios e prejuízos substanciais da norma. Embora a restrição não impeça a venda dos produtos, ela dificulta a compra por impulso, ou seja, a prática de pegar itens posicionados intencionalmente perto do caixa, e pode acarretar impactos econômicos desproporcionais aos estabelecimentos.

Pelos motivos expostos, embora louváveis os fins da proposta, ela acaba por invadir de forma desproporcional a livre iniciativa, não atendendo ao requisito de intervenção excepcional do





# CÂMARA MUNICIPAL DE SOROCABA

ESTADO DE SÃO PAULO

## SECRETARIA JURÍDICA

Estado na atividade econômica. A situação seria distinta caso se adotassem medidas menos onerosas aos estabelecimentos, como campanhas informativas, ações educativas ou incentivos a práticas favoráveis à saúde infantil.

### 3. Conclusão

---

Diante do exposto, opina-se pela **inconstitucionalidade material** do projeto de lei por **violação ao princípio da livre iniciativa** disposto no art. 170, IV, da Constituição Federal, bem como pela sua **ilegalidade** diante da afronta ao art. 2º, III, da Lei da Liberdade Econômica, que veda a intervenção estatal nas atividades econômicas quando não for subsidiária e excepcional.

É o parecer.

**LUIS FERNANDO MARTINS GROHS**  
**Procurador Legislativo**



# PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi assinado eletronicamente e pode ser acessado no endereço <https://sorocaba.camarasempapel.com.br/autenticidade> utilizando o identificador 380035003100320034003A00540052004100

Assinado eletronicamente por **LUIS FERNANDO MARTINS GROHS** em 14/05/2025 19:44

Checksum: **8D682E15DCF3FE92EA47A40B863A135568E590FD75D382D6D518DFC81B8334AF**

