

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 2.849, DE 2015

(Apensados: PL nº 9.420/2017 e PL nº 9.832/2018)

Altera a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, para obrigar os fornecedores a informar o histórico de preços dos produtos e serviços ofertados em promoção.

Autor: Deputado RÔMULO GOUVEIA

Relator: Deputado FÁBIO SOUSA

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em epígrafe, de autoria do Deputado RÔMULO GOUVEIA, pretende alterar a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, para obrigar os fornecedores a informar o histórico de preços dos produtos e serviços ofertados em promoção.

Em sua justificção, o autor afirma que *“(...) tem-se presenciado no País as falsas promoções, campanhas enganosas que, apesar da divulgação maciça, trazem descontos irrisórios ou trazem descontos “maquiados”: precedidos de aumentos severos nos preços-base, dias antes dos eventos”*.

O autor afirma ainda que *“(...) o objetivo deste projeto é acrescentar parágrafo ao art. 31 do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (que trata dos elementos compulsórios na oferta de produtos e serviços) para obrigar os fornecedores a divulgar, nas promoções, o histórico de preços nos últimos 30 dias, tanto no ambiente físico quanto no virtual. Essa ferramenta permitirá que o consumidor, sem grandes dificuldades, monitore a veracidade da promoção”*.

O projeto tramita ordinariamente (art. 151, III, do RICD) nas Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços e de Defesa do Consumidor, bem como nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (art. 54, I, do RICD).

A Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços rejeitou o Projeto de Lei nº 2.849/2015, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Laercio Oliveira.

Por sua vez, a Comissão de Defesa do Consumidor aprovou, com emenda, o Projeto de Lei nº 2.849/2015, nos termos do Parecer Vencedor do Relator, Deputado Vinicius Carvalho. Os Deputados Chico Lopes, Heuler Cruvinel, Marcos Rotta, Severino Ninho e Weliton Prado apresentaram voto em separado. O parecer do Deputado Guilherme Mussi passou a constituir voto em separado.

Após a manifestação das referidas Comissões, foram apensados à proposição principal os seguintes projetos de lei:

- **PL nº 9.420/2017**, de autoria da Deputada Mariana Carvalho, que tem como objetivo regulamentar a publicidade dos produtos e serviços nos dias de ofertas promocionais;
- **PL nº 9.832/2018**, de autoria do Deputado Fábio Ramalho, que tem como objetivo dispor sobre a obrigação dos comerciantes em disponibilizarem ao PROCON, com 15 dias de antecedência, lista de preços que serão aplicados em datas anunciadas com promoção.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário, porquanto se configurou a hipótese do art. 24, II, g, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

No prazo regimental, não foram oferecidas emendas nesta CCJC.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Em conformidade com o disposto no art. 32, IV, “a”, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), cumpre a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se acerca da constitucionalidade, da juridicidade e da técnica legislativa das proposições sujeitas à apreciação da Câmara ou de suas Comissões.

Quanto à **constitucionalidade formal**, consideramos os aspectos relacionados à competência legislativa, à legitimidade da iniciativa parlamentar e ao meio adequado para veiculação da matéria.

As proposições em questão têm como objeto tema concernente ao direito do consumidor, matéria de competência legislativa concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, VIII, da CF/88). É **legítima a iniciativa parlamentar** (art. 61, caput, da CF/88), haja vista não incidir, na espécie, reserva de iniciativa. Por fim, revela-se **adequada a veiculação da matéria por meio de lei ordinária federal**, visto tratar de alteração de Lei Ordinária e não haver exigência constitucional de lei complementar ou outro veículo normativo para a disciplina do assunto.

Verificado o atendimento aos requisitos constitucionais formais, passemos à análise da constitucionalidade material.

O art. 174 da Constituição Federal estabelece que, como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

Segundo Mário Luiz Oliveira da Costa, “(...) *no Brasil não mais se discute a preponderância da liberdade econômica, assegurada a participação do Estado, tal qual determina a Constituição, de forma incentivadora e reguladora da atividade econômica*”.¹ (Grifamos)

Além disso, “(...) **regulamentações excessivas, a dificultar a**

¹ <http://www.dsa.com.br/index.fcgi/artigos/mario-luiz-oliveira-da-costa-intervencao-do-estado-no-dominio-economico-e-autorregulacao>> Acesso em: 8 ago. 2018.

atividade empresarial, devem ser afastadas. Cabe, na atualidade, ao Estado regulador, o papel de **indutor** da iniciativa privada, atuando como fator de viabilização daqueles que produzem bens e serviços, isto é, contribuindo para o aprimoramento das eficiências de mercado². (Grifamos)

Indubitavelmente, “(...) disto decorre a inegável possibilidade de a União Federal intervir no domínio econômico, não apenas no exercício das funções de fiscalização, incentivo e planejamento, mas, até mesmo numa etapa prévia, destas condicionante, como agente normativo e regulador que é, editando leis acerca do direito econômico e dos institutos ligados à produção e ao consumo, como regras de relacionamento entre produtores e consumidores, podendo “restringir, proibir, proteger, encorajar, promover o consumo de qualquer bem³.”

Mário Luiz Oliveira da Costa discorre que são limites e condições para o exercício da regulação do domínio econômico pelo Estado: i) legalidade e motivação; ii) razoabilidade e proporcionalidade; e iii) impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência⁴.

Reconhece-se que os projetos de lei em apreço não trazem qualquer inconstitucionalidade em relação aos itens *i* e *iii* acima numerados. Entretanto, examinemos mais detalhadamente o item *ii*: **razoabilidade e proporcionalidade**.

Miguel Reale nos ensina que “(...) o aparente antagonismo entre alguns dos princípios constitucionais da ordem econômica exige profundo cuidado e grande sabedoria, nas atividades desenvolvidas pelos integrantes dos denominados Três Poderes (...). A qual dos princípios dever-se-á dar maior importância: propriedade privada ou função social da propriedade; livre concorrência ou defesa do consumidor? **Esta antinomia jurídica imprópria não possibilita que um dos princípios seja anulado, sacrificado, em face do outro.** Há de buscar-se, como regra de hermenêutica, interpretação

² Hamilton Dias de Souza. *A Reengenharia do Estado Brasileiro* (vários autores). São Paulo: RT, 1995, p. 11, e *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*, em: 10º Simpósio Nacional IOB de Direito Tributário – Grandes Temas Tributários da Atualidade. São Paulo: IOB, 2001, p. 23.

³ Manoel Gonçalves Ferreira Filho, transcrevendo Corwin, em: *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*. 1º v. São Paulo: Saraiva, 1990, p. 192.

⁴ Cf. <http://www.dsa.com.br/index.fcgi/artigos/mario-luiz-oliveira-da-costa-intervencao-do-estado-no-dominio-economico-e-autoregulacao>> Acesso em: 8 ago. 2018.

*conforme à Constituição, de forma a harmonizar os princípios aparentemente antagônicos, assegurando-lhes complementaridade, integrando-os”.*⁵

Para Hamilton Dias de Souza, o conflito aparente entre dois ou mais princípios exige imediata e satisfatória equalização. Nesta, não cabe definir qual princípio deva simplesmente se sobrepor ao outro; a prevalência de qualquer deles deverá ser definida em função de sua integral ponderação, face às circunstâncias concretas envolvidas. Ao contrário das regras, tratando-se de princípios, “ (...) **não se pode pretender que qualquer deles seja integralmente anulado em benefício de outro**”.⁶ (Grifamos)

No caso em tela, estão em conflito aparente os princípios da livre concorrência e defesa do consumidor. É bem sabido que o poder público pode e deve legislar para proteger a “parte mais frágil” da relação consumerista. Entretanto, no caso em tela, já existem mecanismos suficientes de proteção e defesa do consumidor, não sendo razoável e nem proporcional trazer mais um ônus ao empresariado. Como bem ressaltou o eminente Relator da matéria, vencido na Comissão de Defesa do Consumidor, Deputado Guilherme Mussi:

De acordo com a redação atual do CDC, são direitos básicos do consumidor, dentre tantos outros, a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta do preço (art. 6º, III, CDC). Ademais disso, também arrolado como direito do consumidor, está a proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços (art. 6º, IV, CDC).

Some-se a isso, o disposto no caput do próprio dispositivo em que se pretende asseverar o direito, no sentido de que a oferta e apresentação de produtos ou serviços devem assegurar informações corretas, claras, precisas, ostensivas e em língua portuguesa sobre, dentre tantos outros aspectos, o preço (art. 31, CDC).

⁵ Miguel Reale, *Lições Preliminares de Direito*. 24ª ed., 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 317.

⁶ Hamilton Dias de Souza, *Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico*, 2001, p. 23.

Não só isso. A Lei 8078, de 1990, já tipifica a conduta de “fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços”, como crime sujeito a pena de detenção de três meses a um ano e multa (art. 66, CDC).

Segundo Daniel Gabrielli de Godoy, “(...) o princípio da proporcionalidade constitui um critério de aferição da constitucionalidade das restrições a direitos fundamentais. Trata-se de um parâmetro de identificação dos denominados limites dos limites (Schranken-Schranken) aos direitos fundamentais; um postulado de proteção de um núcleo essencial do direito, cujo conteúdo o legislador não pode atingir. Assegura-se uma margem de ação ao legislador, cujos limites, porém, não podem ser ultrapassados. O princípio da proporcionalidade permite aferir se tais limites foram transgredidos pelo legislador. **O princípio da proporcionalidade funciona, aqui, como proibição de excesso do legislador (Übermassverbot**”.⁷ (Grifamos)

Ainda segundo o autor, “(...) para a aferição da proporcionalidade da medida legislativa, deve-se averiguar se tal medida é adequada e necessária para atingir os objetivos perseguidos pelo legislador, e se ela é proporcional (em sentido estrito) ao grau de afetação do direito fundamental restringido”⁸.

No caso, o fim almejado pelo legislador é bastante claro: evitar propaganda enganosa para o consumidor.

Assim, é preciso questionar se, com o intuito de evitar propaganda enganosa, o legislador pode exigir do empresário que este tenha o custo de manter o registro do histórico de preço de todos os seus produtos. Conforme a transcrição já feita acima, o eminente Relator matéria, vencido na Comissão de Defesa do Consumidor, Guilherme Mussi já fundamentou que há um meio menos gravoso para que o mesmo objetivo seja alcançado. Dessa forma, uma vez que a proteção almejada já encontra sustento no art. 6º, III e

⁷ Cf. http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15166> Acesso em: 8 ago. 2018.

⁸ Cf. http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15166> Acesso em: 8 ago. 2018.

IV; c/c os arts. 31 e 66, todos do Código de Defesa do Consumidor, CDC, o projeto de lei em apreço, caso aprovado, traria um excesso legislativo por parte do Estado, ferindo o princípio da proporcionalidade e padecendo, portanto, de vício insanável de inconstitucionalidade.

Ressalto também que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou proposição semelhante, que foi vetado pelo Chefe do Executivo. Adotamos também parte das razões do referido veto, transcritas a seguir:⁹

O modelo de organização econômica adotado pelo ordenamento constitucional consagra, entre outros, o princípio da livre iniciativa, o que pressupõe a liberdade de atuação e de gestão das empresas exploradoras da atividade econômica, inclusive no que concerne ao funcionamento e organização detalhada do serviço ao estabelecimento dos preços dos bens e serviços produzidos.

Importa reconhecer, nesse contexto, que a ordem constitucional protege, igualmente, a livre iniciativa e a defesa do consumidor, de forma que a atuação das empresas de um determinado mercado deverá respeitar a defesa garantida aos consumidores, ao mesmo tempo em que tal defesa não poderá constituir um empecilho àquela liberdade.

Não se quer afirmar que a liberdade de iniciativa é absoluta. Assim não é, na medida em que a própria Constituição prevê a ação estatal normativa e reguladora da vida econômico-privada, no interesse do desenvolvimento nacional e da justiça social. Mas configura-se atuação permitida em caráter excepcional, se necessária para realizar o objetivo primordial da ordem econômica, que consiste, por expressa definição

⁹<https://www.al.sp.gov.br/propositura/acessorio/?method=&telaOrigem=propDetalhada&docAcessoriosAberto=&orderByAcessorio=&act=detalhe&orderBy=&rowsPerPage=10¤tPage=1¤tPageDetalhe=1&idDocumento=1303024&oldPropositura=1263945&hideBackToSearchButton=&nrLegislatura=&idNatureza=&nrLegislativo=&nrAnoLegislativo=&nrRG=&nrAnoRG=&nrRGL=&nrAnoRGL=&idNaturezaMestre=&nrLegislativoMestre=&nrAnoLegislativoMestre=&idAutor=&idPartido=&idApoiador=&idPartidoApoiador=&idRegime=&idEtapa=&idTpAndamento=&tpProcesso=&tpAutor=&nrContrato=&dtContrato=&tpContrato=&nrOficio=&nrProcessoTce=&idEmpresa=&tpAprovacao=&tpVeto=&idMunicipio=&idUf=&idPerfil=&cdDocOrigem=&dtInicial=&dtFinal=&flParecer=&tpParecer=&idTipoParecer=&flRelatorEspecial=&idGrupo=&tpAndamento=&tpDocumento=acessorio&tpDocumentoMestre=&odsAssunto=&dsAssunto=&flAndOr=&nmPalavra1=&flAndOr1=&nmPalavra2=&flAndOr2=&nmPalavra3=&flExibeAcessorios=&flExibeProdutoFinal=&idNaturezaDetalhe=&nrLegisAcessorio=&nrAnoLegisAcessorio=&idPage=1> > Acesso em: 8 ago. 2018.

constitucional, em assegurar a todos existência digna, conforme os ditames de justiça social.

Tal cenário não recomenda a imposição de regramento específico que interfira na operação comercial, sob a justificativa de defender o consumidor contra eventuais abusos, que já estão devidamente resguardados pelo Código de Defesa do Consumidor – Lei federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A proposta, em decorrência, afronta o artigo 170 da Constituição Federal, que estampa os preceitos que regem a ordem econômica e financeira do País. (...)
(Grifamos)

Por fim, manifestamos nosso profundo pesar pelo falecimento do ilustre Deputado Rômulo Gouveia, autor do presente projeto de lei, morto neste ano de 2018.

Ante o exposto, votamos pela inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 2.849, de 2015, principal; do Projeto de Lei nº 9.420/2017, apensado; do Projeto de Lei nº 9.832/2018, apensado; e da Emenda adotada pela Comissão de Defesa do Consumidor, restando prejudicada a análise dos demais aspectos de competência desta Comissão.

Sala da Comissão, em de de 2018.

Deputado FÁBIO SOUSA
Relator