

# COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

## PROJETO DE LEI Nº 2.849, DE 2015

(Apensados: PL nº 9.420/2017, PL nº 9.832/2018 e PL nº 11.019/2018)

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 justificação, 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.
- **PL nº 11.019/2018**, de autoria do Deputado Marcos Soares, que tem como objetivo acrescentar art. 41-A à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, impondo multa ao fornecedor que majorar preço de produto ou serviço acima do que houver praticado nos 30 (trinta) dias imediatamente anteriores ao início do período promocional coletivo do comércio varejista.

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*”.<sup>1</sup> (Grifamos)

Além disso, “(...) **regulamentações excessivas, a dificultar a 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 mercado<sup>2</sup>. (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 bem*”<sup>3</sup>.

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 eficiência<sup>4</sup>.

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**.

---

<sup>1</sup> <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.

<sup>2</sup> 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.

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

<sup>4</sup> Cf. <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.

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

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**”.<sup>6</sup> (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*

---

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

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

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).

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 Gabrilli 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).**”<sup>7</sup> (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”<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cf. [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15166](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15166)> Acesso em: 8 ago. 2018.

<sup>8</sup> Cf. [http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=15166](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=15166)> Acesso em: 8 ago. 2018.

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 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:<sup>9</sup>

*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*

---

<sup>9</sup> <https://www.al.sp.gov.br/propositura/acessorio/?method=&telaOrigem=propDetalhada&docAcessoriosAbeito=&orderByAcessorio=&act=detalhe&orderBy=&rowsPerPage=10&currentPage=1&currentPageDetalhe=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.

*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 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)*

Quanto ao PL 11.019/2018, embora guarde diferenças em relação aos demais, somos do entendimento de que a argumentação acima exarada também deva se aplicar a esta proposição, *mutatis mutandis*.

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; do Projeto de Lei nº 11.019/2018, 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