

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, PL nº 11.019/2018, e PL nº 1.048/2019)

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 PAULO ABI-ACKEL

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 proponente 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 29, de 2019**, de autoria do Deputado Welinton Prado, acrescenta art. 41-A à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para impor 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.

- **PL nº 1162, de 2019**, de autoria do Deputado Dagoberto Nogueira, Altera a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, para determinar que os fornecedores informem a média anterior de preços dos produtos e serviços ofertados em promoção.

- **PL nº 11.019/2018**, de autoria do Deputado Marcos Soares, que acrescenta art. 41-A à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para impor 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.

- **PL nº 1.048, de 2019**, de autoria do Deputado David Soares, acrescenta art. 41-A à Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para impor 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.

Por tratarem de matérias semelhantes, começamos a análise de constitucionalidade material pelo Projeto de Lei nº 2.849, de 2015, principal, e pelos demais projetos de leis apensados que dispõem sobre a publicidade dos produtos e serviços ofertados em ocasiões promocionais, quais sejam: o Projeto de Lei nº 9.420, de 2017, o Projeto de Lei nº 9.832, de 2018, o Projeto de Lei nº 29, de 2019, e o Projeto de Lei nº 1162, de 2019.

De início, deve-se destacar que 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)

¹ 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.

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 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**

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-autorregulacao> Acesso em: 8 ago. 2018.

*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”.*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).

Não só isso. A Lei 8078, de 1990, já tipifica a conduta de “fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante

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.

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 da 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, DC, 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.

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.

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 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)

Diante dos argumentos acostados nas linhas acima, entendemos que as inovações propostas pelos Projetos de Lei nº 2.849, de 2015, principal; nº 9.420, de 2017, e nº 9.832, de 2018, apensados, que regulamentam a publicidade dos produtos e serviços ofertados em ocasiões

⁹Cf. https://www.al.sp.gov.br/spl/2016/03/Acessorio/1307389_50313142_Acessorio.doc. Acesso em: 8 ag. 2018.

promocionais, **representam nítido excesso legislativo por parte do Estado, violando, assim, o princípio da proporcionalidade e padecendo, consequentemente, de vício insanável de inconstitucionalidade.** Por conseguinte, restam prejudicadas as análises de juridicidade e técnica legislativa dessas três proposições.

Apresentados os argumentos que fundamentam nosso voto pela inconstitucionalidade material dos Projetos de Lei nº 2.849, de 2015, principal, nº 9.420, de 2017, e nº 9.832, de 2018, apensados, passamos à análise da constitucionalidade material do Projeto de Lei nº 1.048, de 2019 e do PL nº 11.019, de 2018, também apensados, que, diversamente das proposições anteriores, tratam da imposição de 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 análise dessas proposições está inserida na discussão sobre a necessidade de compatibilização da defesa do consumidor, que deverá ser promovida pelo Estado, nos termos do art. 5º, XXXII da Carta Magna, e o princípio geral da livre iniciativa, que é um dos fundamentos da ordem econômica estabelecida pelo art. 170 da Constituição da República. A propósito, como bem destacado por José Afonso da Silva¹⁰, cabe pontuar que o Texto Constitucional, além de estabelecer a defesa do consumidor como dever do Estado (do art. 5º, XXXII), elevou a defesa do consumidor à condição de princípio da ordem econômica (art. 170, V).

No caso concreto do Projeto de Lei nº 1.048, de 2019, e do Projeto de Lei nº 11.019, de 2018, apensados, coloca-se objetivamente a reflexão sobre a compatibilidade material da intervenção do Estado na atividade econômica por meio do controle de preços com os princípios e fundamentos da ordem econômica constitucional lapidada pelo constituinte pátrio.

¹⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 129.

Nesse debate, entendemos ser constitucional a regulação da política de preços de bens e de serviços, por via legislativa, com o objetivo geral de conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com o da defesa do consumidor e, de forma específica, com o propósito de reprimir o abuso do poder econômico que vise ao aumento arbitrário dos lucros, em alinhamento com o art. 173, § 4º, da Lei Maior, que estabelece que *“lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros”*.

Esse é, inclusive, a jurisprudência pacificada pelo Supremo Tribunal Federal, na esteira da decisão abaixo:

“Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os ditames da justiça social, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços, abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros”. (STF. Pleno. ADI nº 319/DF. Rel. Min. Moreira Alves, Diário da Justiça, Seção I, 30 abr. 1993, p. 7.563).

Em relação ao Projeto de Lei nº 1.048, de 2019, e do Projeto de Lei nº 11.019, de 2018, apensados, a inovação legislativa busca justamente evitar o abuso de poder econômico e o aumento arbitrário dos lucros decorrente da manipulação de preços de produtos ou serviços em períodos imediatamente anteriores ao início de datas promocionais coletivas do comércio varejista. Assim sendo, podemos afirmar que a proposição em análise é materialmente compatível com as regras e princípios constitucionais.

Atestamos, assim, a constitucionalidade formal e material do Projeto de Lei nº 10.48 de 2019, e o Projeto de Lei nº 11.019, de 2018, apensados, passando, adiante, à análise da juridicidade e técnica legislativa das referidas proposições.

Em relação à **juridicidade**, essas duas proposições conciliam-se com as regras jurídicas e com os princípios gerais do direito que informam o ordenamento jurídico brasileiro, sendo, portanto, jurídicas.

Quanto às normas de **técnica legislativa e redação**, destaca-se que tanto o Projeto de Lei nº 1048, de 2019, quanto o Projeto de Lei nº 11.019, de 2018, apensados, observaram as regras gerais de elaboração de leis consagradas pela Lei Complementar nº 95, de 1998, posteriormente atualizada pela Lei Complementar nº 107, de 2001. Ademais, as inovações propostas são dotadas dos atributos de clareza, coesão e coerência necessários à adequada interpretação e aplicação normativa.

Manifestadas as razões de nosso voto, não poderíamos encerrar essas linhas sem manifestar nosso profundo pesar pelo falecimento do ilustre Deputado Rômulo Gouveia, autor do Projeto de Lei nº 2.849, de 2015, principal, que nos deixou no ano de 2018.

Diante do exposto, votamos:

- a) 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 29/2019, apensado; do Projeto de Lei nº 1162, de 2019, apensado; e da emenda adotada pela Comissão de Defesa do Consumidor, restando prejudicada a análise dos demais aspectos de competência desta Comissão relativos a essas proposições;**
- b) pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei nº 10.48, de 2019, e do Projeto de Lei nº 11.019, de 2018, apensados.**

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado PAULO ABI-ACKEL
Relator