

PARECER Nº , DE 2010

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 217, de 2007, que *impõe o fornecimento ao consumidor final de água mineral em embalagens de dez litros a todos os fornecedores que disponibilizem água mineral em embalagens de vinte litros.*

RELATOR: Senador **WELLINGTON SALGADO**

I – RELATÓRIO

Tramita nesta Comissão, para decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado nº 217, de 2007, de autoria do Senador EXPEDITO JÚNIOR.

O art. 1º da proposição obriga os fornecedores de água mineral que comercializam o produto em embalagens de vinte litros a oferecer também embalagens de dez litros.

O art. 2º do PLS nº 42, de 2007, fixa a vigência para a data da publicação.

Em sua justificação, o autor afirma que a embalagem de vinte litros causa malefícios à saúde da população brasileira, pois *o manuseio de embalagem tão pesada causa danos à coluna vertebral de quem a carrega, isto é, dos empregados de distribuidores de água mineral, e também dos empregados domésticos dos consumidores.*

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

O projeto versa sobre defesa da saúde e proteção do consumidor, matérias da competência da União (art. 24, XII, 22, I, e 24, VIII, da

Constituição, e art. 48 do ADCT), compreendidas entre as atribuições do Congresso Nacional (*caput* do art. 48 da Constituição, além do mencionado art. 48 do ADCT). A iniciativa parlamentar é legítima, por força do *caput* do art. 61 da Constituição e por não se incluir a matéria entre as reservas do § 1º do mesmo artigo. Tratar-se-ia, portanto, de proposição formalmente constitucional. No entanto, o § 1º do art. 24 da Constituição estabelece que, nos casos em que há competência concorrente, a União deve restringir-se a normas gerais, deixando aos Estados a competência suplementar. Assim, especialmente se se considerar o enfoque de promoção da saúde, como parece sugerir sua justificação, o projeto em exame é de duvidosa constitucionalidade, uma vez que constituiria norma específica, mais adequada à competência de cada Estado.

No aspecto material, a análise da constitucionalidade confunde-se com o exame do mérito.

Há, no projeto, uma clara restrição à liberdade de iniciativa, liberdade essa tutelada como fundamento da ordem econômica pelo art. 170, *caput*, da Constituição. As exceções à liberdade econômica devem ser previstas em lei, como exige o parágrafo único do mesmo art. 170, e serem fundamentadas em outros princípios constitucionalmente previstos. Neste caso, a proteção à saúde do trabalhador é o princípio que se contrapõe à liberdade econômica e, em primeira análise, justificaria a restrição imposta pelo projeto.

No entanto, em respeito ao princípio da proporcionalidade, essa restrição econômica deve demonstrar-se estritamente necessária à consecução do objetivo constitucional perseguido, além de ser potencialmente eficiente para atingir tal objetivo. Para essa análise, é necessário adentrar o mérito da proposta em exame, verificando-se se o meio escolhido – a obrigação de se comercializarem embalagens de dez litros de água mineral quando as embalagens de vinte litros também forem oferecidas – é necessário e suficiente para o cumprimento do objetivo constitucional proposto – a promoção da saúde do trabalhador brasileiro, protegida pelo art. 7º, IV e XXII. O princípio da proporcionalidade estará observado se a solução adotada, a um custo menor de restrição à livre iniciativa e imposição de despesas aos fornecedores, promover uma maior efetividade do princípio social almejado.

Ressalte-se que a proposta é desnecessária à proteção dos consumidores, porque embalagens menores costumam encarecer o preço do produto por litro, isto é, a embalagem de dez litros provavelmente seria comercializada a um valor que superaria cinquenta por cento do valor cobrado pela embalagem com vinte litros de água mineral. Na verdade, os consumidores são livres para escolher os produtos que desejam, e o mercado de água mineral engarrafada é bastante competitivo, o que permite que consumidores migrem para outros tipos de embalagens, caso se sintam prejudicados pela de vinte litros. Os fornecedores podem livremente adotar embalagens menores, como estratégia competitiva, caso notem que os consumidores rejeitam o recipiente de vinte litros. O consumidor de água mineral pode também migrar sua escolha para produtos concorrentes, caso o preço e as condições de oferta (embalagens menores), por exemplo, sejam mais favoráveis, situação presumível e que torna desnecessária a medida sob o enfoque exclusivo da defesa do consumidor.

Importante dizer que não encontramos demonstração empírica suficiente para concluir que o manuseio de embalagens de vinte litros causa, em regra, danos graves à saúde das pessoas que as manuseiam. Se assim fosse, não só o oferecimento de embalagens menores seria necessário à consecução do objetivo: deveria haver proibição completa da venda dos vasilhames de vinte litros. Mais que isso, seria razoável que nenhum produto – não somente água – que pudesse ser contido em embalagens menores pudesse ser comercializado em recipientes maiores, o que não parece adequado.

Ademais, ainda que fosse demonstrado o risco à saúde, a imposição de embalagens menores poderia ser inócua em duas situações: primeiro, se o preço da embalagem de dez litros não for competitivo quando comparado à de vinte litros, provavelmente a venda de embalagens de vinte litros não diminuirá sensivelmente; segundo, caso o hábito de consumo de embalagens de vinte litros esteja efetivamente associado à utilização de empregados dos fornecedores para transporte (carregadores) ou mesmo de empregados domésticos que trabalhem para os consumidores, como sugere a justificção do projeto, provavelmente o consumidor não deixará de adquirir embalagens de vinte litros.

Ressalte-se, ainda, que a norma proposta, embora garanta que embalagens de vinte litros não serão oferecidas sem a concomitante oferta de embalagens de dez litros, nada fala sobre embalagens de dezenove, vinte e

um, trinta ou quarenta litros, o que provavelmente conduziria à inépcia da fixação artificial dessa obrigação, que, como salientamos, pode ser regulada pela demanda do consumidor.

Por fim, entendemos que, mesmo se demonstrado um risco à saúde que justificasse a proteção dos trabalhadores que manuseiam os vasilhames de vinte litros, a comercialização concomitante de vasilhames de dez litros – que, aliás, poderiam gerar riscos proporcionalmente semelhantes – não parece ser a medida mais adequada a evitar esse risco e dar cumprimento ao objetivo constitucional. Mais racional seria a mudança das leis trabalhistas ou o aumento da fiscalização trabalhista, a fim de garantir a utilização dos equipamentos de segurança individual adequados ou de impedir que empregadores exijam tarefas que envolvam o manuseio de produtos pesados, tal como a embalagem de vinte litros de água mineral.

Portanto, seja em razão da violação ao princípio da proporcionalidade constitucional, seja em relação ao mérito da proposta em vista de seus objetivos, não recomendamos a aprovação do projeto examinado.

III – VOTO

Dessa forma, o voto é pela **REJEIÇÃO** do PLS nº 217, de 2007.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator