

PARECER N° , DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 1, de 2009, do Senador Expedito Júnior, que altera o art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (*Código de Proteção e Defesa do Consumidor*) para incluir, entre os direitos básicos do consumidor, as informações sobre composição de alimentos e roupas; o Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2009, da Senadora Rosalba Ciarlini, que acrescenta § 2º ao art. 31 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, *Código de Defesa do Consumidor*, para tornar obrigatória a informação sobre o prazo de validade de produto alimentício a partir da abertura da embalagem e o respectivo modo de conservação; e o Projeto de Lei do Senado nº 452, de 2011, da Senadora Angela Portela, que altera o *Código de Defesa do Consumidor* para coibir a exposição de produtos com validade vencida.

RELATOR: Senador IVO CASSOL

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina, em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 1, de 2009, de iniciativa do Senador Expedito Júnior, o PLS nº 408, de 2009, de autoria da Senadora Rosalba Ciarlini, e o PLS nº 452, de 2011, da Senadora Angela Portela, os quais pretendem alterar o Código de Defesa do Consumidor.

Inicialmente, as três proposições foram encaminhadas à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e

Controle (CMA), e tramitam conjuntamente, em decorrência da aprovação de requerimentos anteriormente apresentados.

O PLS nº 1, de 2009, propõe o acréscimo de inciso XI ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor, com o objetivo de incluir entre os direitos básicos do consumidor *a informação, em rótulo ou etiqueta, sobre a existência de componentes de origem animal em alimentos e roupas.*

O Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2009, consiste em acrescentar § 2º ao art. 31 da Lei nº 8.078, de 1990, para dispor sobre a obrigatoriedade de se informar o prazo de validade de produto alimentício cuja embalagem já tenha sido aberta, bem como o respectivo modo de conservação.

Na justificação, a autora do PLS nº 408, de 2009, alega que busca a solução definitiva para a falta dessa informação imprescindível, com o intuito de proteger o consumidor contra a ingestão de produtos alimentícios deteriorados, a fim de diminuir os casos de intoxicação alimentar.

Por sua vez, o PLS nº 452, de 2011, acrescenta o § 7º ao art. 18 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, Código de Defesa do Consumidor (CDC), com o objetivo de estabelecer que, *na hipótese de exposição de produto com validade vencida, o fornecedor ficará obrigado a fornecer ao consumidor, gratuitamente, produto idêntico em condições próprias de consumo.*

Não foram apresentadas emendas ao PLS nº 1, de 2009, nem ao PLS nº 408, de 2009, nem ao PLS nº 452, de 2011.

II – ANÁLISE

Compete a este colegiado pronunciar-se sobre o mérito de matérias atinentes à defesa do consumidor, consoante o disposto no art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, devendo, ainda, emitir parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições em referência, uma vez que, nesta Casa legislativa, elas serão objeto de apreciação unicamente nesta Comissão.

Procedamos, então, ao exame de cada uma das propostas sob comento.

No que diz respeito à constitucionalidade formal, o PLS nº 1, de 2009, cuida de assunto relativo à produção e consumo, inserido na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, conforme preceitua o art. 24, inciso V, do texto constitucional. Reza o art. 24, § 1º, da Constituição, que, no âmbito da legislação concorrente, a competência da União estará restrita a estabelecer normas gerais. Dessa maneira, toda proposição que trate dessa matéria deve restringir-se a definir normas gerais. A proposta está de acordo com as disposições constitucionais concernentes às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61). Por conseguinte, o projeto de lei em referência não apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Em relação à constitucionalidade material, o projeto de lei sob comento não afronta disposição alguma do texto constitucional. Portanto, a proposta não incorre em vício de inconstitucionalidade material.

Relativamente à juridicidade, a proposição cumpre as exigências de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade.

Para a avaliação de mérito, passamos a expor alguns dispositivos da norma consumerista.

A respeito da composição, destaque-se que, segundo o disposto no art. 6º, inciso III, do referido Código, um dos direitos básicos do consumidor é a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos.

Além disso, a oferta e a apresentação de produtos devem assegurar informações corretas, claras, ostensivas e em língua portuguesa sobre a sua composição, conforme estabelecido no *caput* do art. 31 da Lei nº 8.078, de 1990.

Desse modo, o aludido art. 6º, inciso III, prevê, como direito básico do consumidor, a informação completa, para que ele disponha de

todos os elementos que o deixem habilitado para o ato de consumo, enquanto o *caput* do art. 31 impõe ao fornecedor o dever de informar. Assim sendo, esses dispositivos refletem o empenho do legislador em proporcionar ao consumidor as condições necessárias para que ele esteja apto a exercer o ato de consumo realmente livre.

Como se depreende, a referida Lei nº 8.078, de 1990, já dispõe de mecanismos eficazes para a rotulagem de produtos em geral.

Vale registrar que a norma brasileira de defesa do consumidor regula de forma cabal as relações de consumo, sendo reconhecida como uma das leis mais avançadas do mundo. Ademais, é sabido que as etiquetas e os rótulos dos produtos brasileiros apresentam maior nível de detalhamento de informações relevantes para o ato de consumo que outros países.

Em nosso entendimento, o propósito do autor do PLS nº 1, de 2009, de tutelar o consumidor contra a falta de informação nos rótulos e etiquetas de produtos, já se encontra perfeita e suficientemente disciplinado no Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Acerca das informações sobre a composição de alimentos, é de mencionar a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, que instituiu o Sistema Nacional de Vigilância Sanitária, e que, em seu art. 3º, criou a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), autarquia sob regime especial, vinculada ao Ministério da Saúde. Nos termos do art. 8º dessa Lei, incumbe à Agência regulamentar, controlar e fiscalizar os produtos que envolvam risco à saúde pública. Entre os produtos submetidos ao controle e fiscalização sanitária pela Anvisa, encontram-se os alimentos, com fundamento no art. 8º, § 1º, inciso II, do diploma legal em questão.

Segundo o art. 7º da referida Lei nº 9.782, de 1999, é da competência da Anvisa a coordenação do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (inciso I), o estabelecimento de normas e a proposição, acompanhamento e execução das políticas, das diretrizes e das ações de vigilância sanitária (inciso III). Na hipótese de ofensa à legislação pertinente, cabe à Anvisa proibir a fabricação, a importação, o armazenamento, a distribuição e a comercialização de produtos e insumos (inciso XV).

Em decorrência, o disciplinamento referente às informações sobre a composição de alimentos insere-se nos temas de competência normativa da Anvisa.

No que tange aos documentos de base que regem o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), estão entre eles as resoluções aprovadas pelo Grupo Mercado Comum (GMC) a fim de zelar pela proteção e pela saúde dos consumidores e pela facilitação do comércio entre os países.

Para tanto, os projetos de resolução harmonizados pelos Subgrupos técnicos são sujeitos à consulta pública preliminarmente à sua aprovação pelo GMC, a fim de conferir transparência aos temas negociados e possibilitar o recebimento de críticas e sugestões da sociedade, com fundamentação técnica, para aprimoramento do texto a ser harmonizado.

A rotulagem de alimentos no Mercosul foi discutida e harmonizada em 1994. Posteriormente, para atender as diretrizes da Política Nacional de Alimentação e Nutrição, o Brasil pediu a revisão do assunto. Em 2001, foi autorizado o processo de revisão no Mercosul.

Mencione-se, portanto, o advento da Resolução nº 360, de 23 de dezembro de 2003, que aprova o Regulamento Técnico sobre Rotulagem Nutricional de Alimentos Embalados, tornando obrigatória a rotulagem nutricional, expedida pela Diretoria Colegiada da Anvisa. Ela se originou da importância de compatibilizar a legislação nacional com base nos instrumentos harmonizados no Mercosul relacionados à rotulagem nutricional de alimentos embalados – Resoluções GMC nº 44, de 2003, e 46, de 2003 – e da conveniência de definir claramente a rotulagem nutricional que devem ter os alimentos embalados que sejam comercializados no Mercosul, com o objetivo de facilitar a sua livre circulação, atuar em benefício do consumidor e evitar obstáculos técnicos ao comércio.

No tocante às informações sobre a composição de roupas, registre-se o advento da Resolução nº 2, de 6 de maio de 2008, que *dispõe sobre a aprovação do Regulamento Técnico Mercosul Sobre Etiquetagem de Produtos Têxteis*, expedida pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (CONMETRO), no uso das atribuições conferidas pelo art. 3º da Lei nº 5.966, de 11 de dezembro de 1973, que instituiu o Sistema Nacional de Metrologia, Normalização e

Qualidade Industrial, além de criar o aludido Conselho como órgão normativo do Sistema.

Compete ao Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO) – denominação dada pelo art. 10 da Lei nº 12.545, de 14 de dezembro de 2011 – a definição dos critérios para a fiscalização e coleta de amostras a fim de avaliar a fidedignidade das informações do produto têxtil, através de ensaios físico-químicos. Cabe, também, ao Inmetro e às entidades de direito público, mediante convênio, a fiscalização, em todo território nacional, do cumprimento das disposições contidas nesse Regulamento.

A Resolução Conmetro nº 2, de 2008, surgiu da necessidade de adequar a cadeia produtiva têxtil ao novo mercado globalizado e altamente competitivo; de acompanhar a prospecção tecnológica e mercadológica das micro, pequenas, médias e grandes empresas; e de atualizar a regulamentação têxtil, segundo as normas aprovadas no âmbito do Mercosul.

De acordo com o Regulamento Técnico Mercosul sobre Etiquetagem de Produtos Têxteis, aprovado pela Resolução Conmetro nº 2, de 2008, os nomes das fibras têxteis ou filamentos têxteis e seu conteúdo expresso em percentagem em massa estão entre as informações obrigatórias que os produtos têxteis de procedência nacional ou estrangeira, destinados à comercialização, deverão apresentar.

Note-se, também, que a fibra têxtil ou filamento têxtil pode ser de origem vegetal, animal ou mineral. Entre as fibras têxteis e os filamentos têxteis de origem animal, estão a lã fibra proveniente do tosqueio de ovinos, alpaca, lhama, camelo, cabra, cachemir, mohair, angorá, vicunha, guanaco, castor, lontra; o “pelo de” fibra proveniente do tosqueio dos animais: alpaca, lhama, camelo, cabra, cachemir, angorá, vicunha, guanaco, castor, lontra; “pelo de” ou “crina de” com indicação da espécie animal; e pelo de outros animais.

Ademais, o Regulamento Técnico Mercosul sobre Etiquetagem de Produtos Têxteis, em seu item 36, dispõe que os artigos destinados à indústria de transformação tenham suas informações obrigatórias afixadas no produto, devendo ser repetidas na nota fiscal. Vale

observar que o Regulamento Técnico Mercosul sobre Etiquetagem de Produtos Têxteis resultou de um estudo cabal e meticuloso sobre o assunto.

Dessa forma, entendemos que a matéria já está plenamente regulada nos dispositivos supracitados do Código de Proteção e Defesa do Consumidor e normas infralegais harmonizadas no Mercosul.

Em face dessas ponderações, reputamos que o Projeto de Lei do Senado nº 1, de 2009, não merece prosperar.

No que se refere à constitucionalidade formal, assinale-se que o PLS nº 408, de 2009, aborda tema atinente à produção e consumo, incluído na competência legislativa concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, segundo estabelece o art. 24, inciso V, da Constituição. A proposição está conforme com as disposições constitucionais pertinentes às atribuições do Congresso Nacional (art. 48) e à legitimidade da iniciativa legislativa (art. 61). Portanto, o PLS nº 408, de 2009, não apresenta vício de inconstitucionalidade formal.

Relativamente à constitucionalidade material, a proposta em referência não contraria disposição alguma da Carta Política de 1988. Em decorrência, a proposição não incorre em vício de inconstitucionalidade material.

Em relação à juridicidade, a proposição cumpre as exigências de inovação, efetividade, espécie normativa adequada, coercitividade e generalidade.

No tocante ao mérito, é sabido que, nos termos do art. 6º, inciso III, do CDC, a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos constitui um dos direitos básicos do consumidor.

Ademais, a oferta e a apresentação de produtos devem garantir informações corretas, claras, ostensivas e em língua portuguesa, sobre o prazo de validade, conforme previsto no art. 31, *caput*, da Lei nº 8.078, de 1990.

Como se percebe, o art. 6º, inciso III, determina, como direito básico do consumidor, a informação completa, para que ele disponha de

todos os elementos que o deixem preparado para o ato de consumo, ao passo que o *caput* do art. 31 impõe ao fornecedor o dever de informar.

Desse modo, essas disposições demonstram o grande interesse do legislador em propiciar ao consumidor as condições necessárias para que ele esteja apto a exercer o ato de consumo realmente livre.

Atualmente, um consumidor pode adquirir, de maneira consciente, o produto alimentício, consumir uma parte do produto e, por distração, não sabendo da validade depois da abertura da embalagem e do modo de conservação, desperdiçar o alimento ou, inclusive, ingeri-lo já em fase de deterioração.

Em decorrência desse descuido, ele pode ter um simples mal-estar ou, até mesmo, uma intoxicação alimentar mais séria. Saliente-se que essa situação poderia ser evitada tão-somente com a obrigatoriedade de informar a data de validade do produto após a abertura da embalagem e o correspondente modo de conservação.

Por conseguinte, entendemos que o PLS nº 408, de 2009, é de inquestionável alcance social e contribui efetivamente para o aperfeiçoamento do Código de Defesa do Consumidor.

Por essas razões, consideramos que o Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2009, é meritório.

No tocante ao PLS nº 452, de 2011, cumpre-nos, inicialmente, reconhecer a relevância do empenho da autora da proposição, Senadora Angela Portela, pois é inegável a necessidade de se combater a exposição de produtos com prazo de validade vencido nas estantes dos estabelecimentos.

Em relação à constitucionalidade formal, mencione-se que a proposta está em conformidade com as disposições referentes à competência normativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimidade da iniciativa legislativa.

Passemos a avaliar a constitucionalidade material do PLS nº 452, de 2011.

No entanto, de imediato, cumpre-nos informar que medida idêntica ao PLS nº 452, de 2011, porém restrita ao Estado de São Paulo, está formulada em um acordo firmado entre a Associação Paulista de Supermercados (APAS) e a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON-SP), em vigor desde 1º de outubro de 2011.

A iniciativa resultou dos trabalhos da Câmara Técnica do Comércio Supermercadista – formada por representantes da Apas e do Procon-SP – criada, em maio de 2011, com o objetivo de fomentar a educação e a informação dos fornecedores, incentivando-os a buscarem mecanismos eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos.

Segundo o acordo, toda vez que o consumidor encontrar um produto com prazo de validade vencido na gôndola, ele receberá gratuitamente um produto idêntico dentro do prazo de validade. Note-se que, se ele descobrir vinte produtos vencidos na prateleira, ele ganhará vinte produtos iguais independentemente de sua aquisição. Dessa maneira, a simples exposição já ensejaria a gratuidade de produto idêntico.

Mencionaremos algumas disposições do Código de Defesa do Consumidor.

O *caput* do art. 18 determina aos fornecedores de produtos de consumo (duráveis ou não duráveis) a responsabilidade solidária pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam, podendo o consumidor exigir a substituição das partes viciadas. E, de acordo com o disposto no inciso I do § 6º do referido artigo, os produtos cujos prazos de validade estejam vencidos são impróprios ao uso e consumo.

Conforme o art. 6º, inciso I, do CDC, a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos constitui também um dos direitos básicos do consumidor.

A ocorrência de intoxicação decorrente do consumo de alimento com prazo de validade vencido é caracterizada como acidente de consumo. Trata-se de vício de qualidade do produto e o consumidor tem

direito à reparação pelos danos sofridos, de acordo com o art. 6º, inciso VI, da norma consumerista.

Como referido anteriormente, o art. 31 do CDC impõe aos fornecedores o dever de informar ao consumidor, na oferta e na apresentação de produtos, acerca dos prazos de sua validade, entre outros dados, bem como sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

Por força do disposto nos arts. 56 a 60, os fornecedores que desrespeitam as normas de defesa do consumidor ficam sujeitos, conforme o caso, a sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e daquelas definidas em normas específicas. As sanções administrativas, que podem ser aplicadas cumulativamente, são: multa; apreensão do produto; inutilização do produto; cassação do registro do produto junto ao órgão competente; proibição de fabricação do produto; suspensão de fornecimento de produtos ou serviços; suspensão temporária de atividade; revogação de concessão ou permissão de uso; cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; intervenção administrativa; e imposição de contrapropaganda.

Ademais, nos termos do art. 4º da Lei nº 8.078, de 1990, a Política Nacional de Relações de Consumo, que visa à transparência e harmonia das relações de consumo, tem por princípios: o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo (inciso I); a educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo (inciso IV); e o incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo (inciso V).

Consoante o inciso IX do art. 7º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que *define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências*, constitui crime contra as relações de consumo vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria-prima ou mercadoria, em condições impróprias ao consumo, com pena de detenção de dois a cinco anos, ou multa.

Por conseguinte, a prática de vender ou de expor à venda produtos com prazo de validade vencido é tipificada como crime.

Em nosso entendimento, a matéria objeto do PLS nº 452, de 2011, já está plenamente acolhida nas Leis nºs 8.078 e 8.137, ambas de 1990.

É bem verdade que, apesar de todo esse disciplinamento legal, mesmo assim é comum o consumidor deparar-se com algum produto vencido nas prateleiras dos supermercados.

Todavia, possíveis avanços no equacionamento dessa questão estão a depender de aprofundamentos das ações de orientação e de educação dos consumidores e dos fornecedores para a correta e cabal aplicação da norma que regula as relações de consumo, e não de normas adicionais.

Nesse sentido, vem corroborar a iniciativa oportuna e meritória da Câmara Técnica do Comércio Supermercadista, que está em perfeita consonância com os princípios da Política Nacional de Relações de Consumo. Embora o acordo em referência seja limitado ao Estado de São Paulo, essa ideia provavelmente se disseminará pelo País e originará outras medidas semelhantes.

Quanto à constitucionalidade material do PLS nº 452, de 2011, observe-se que qualquer norma que limite o direito de cobrar por um produto parece constituir uma restrição ao direito de propriedade, bem como uma limitação à livre iniciativa. Entendemos que o Estado não pode impor ao fornecedor a gratuidade de um produto dentro do prazo de validade em decorrência do simples fato de o consumidor haver encontrado um produto idêntico vencido em exposição para venda, sem sequer tê-lo comprado.

A nosso ver, a proposta sob análise ofende o princípio constitucional da livre iniciativa, enunciado no art. 170, *caput*, da Constituição. De acordo com esse princípio, a lei não pode restringir a livre iniciativa, sob pena de ser inconstitucional, a não ser que houvesse contrapartida social relevante.

Portanto, o PLS nº 452, de 2011, parece não estar de acordo com o disposto no art. 170, *caput*, da Constituição e, por conseguinte, a proposição parece apresentar vício de constitucionalidade material.

Além disso, é de realçar que o ônus advindo da gratuidade sob commento certamente seria repassado ao próprio consumidor, a despeito do anseio de se tutelar o elo mais fraco da relação de consumo. É o que certamente acontece em diversas outras situações comuns nos supermercados, em que as perdas resultantes são transferidas para o consumidor: desperdício ou consumo no interior do estabelecimento; violações de embalagens; furtos etc.

Como se vê, a coibição da exposição à venda de produtos com prazo de validade vencido já está suficientemente normatizada.

Pelos motivos expostos, consideramos não ser oportuno o PLS nº 452, de 2011.

III – VOTO

Diante dos argumentos expendidos, opinamos pela rejeição dos Projetos de Lei do Senado nºs 1, de 2009, e 452, de 2011, e pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei do Senado nº 408, de 2009.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator