

Projeto de Lei n.º 273/XVI/1.^a

Aprova o regime jurídico aplicável à compra e venda a granel de produtos alimentícios e não-alimentícios, alterando o Decreto-Lei n.º 138/90, de 26 de abril, o Decreto-Lei n.º 26/2016, de 9 de junho, e o Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro

Exposição de motivos

A compra e venda a granel, ao permitir ao consumidor um maior planeamento das suas compras e um consumo mais responsável, apresenta-se como sendo um instrumento fundamental que consegue simultaneamente fortalecer os direitos dos consumidores e promover a sustentabilidade ambiental.

Fortalecem-se os direitos dos consumidores porque se assegura uma oferta mais personalizada e ajustada às necessidades de cada um, que permite uma melhor gestão do orçamento familiar com inequívocos ganhos ao final de cada mês – já que, em alguns produtos, as diferenças de preço são significativas.

Promove-se a sustentabilidade ambiental por três vias. Por um lado, ao eliminar a necessidade de uso de embalagens individuais e ao promover a reutilização de recipientes e uma lógica de economia circular, permite uma redução significativa do uso de embalagens descartáveis, algo especialmente importante dado o mau desempenho do país no que toca às metas de reciclagem em particular nos sectores do plástico e do papel e cartão. Ao promover um consumo responsável – em que o consumidor compra apenas aquilo que precisa – traz um importante contributo para o combate ao desperdício alimentar, algo especialmente quando sabemos que por cada quilo de alimentos desperdiçados são

libertados 4,5 quilos de CO₂e (CO₂ equivalente) para a atmosfera e que no nosso país cada pessoa desperdiça mais de 180 quilos de comida por ano. Por outro lado, promove-se um encurtamento da cadeia de produção com um incentivo à produção local, já que a venda a granel se apresenta como mais acessível e competitiva para os produtores e comerciantes locais.

Apesar de a compra e venda a granel ser uma tendência dos consumidores a nível nacional – com a existência de cerca de 300 espaços a vender nesta modalidade (a maioria na área metropolitana de Lisboa) – e a nível internacional de se verificarem um conjunto de políticas públicas inovadoras que incentivam a compra e venda a granel – com destaque para alterações ao Código do Consumidor empreendidas em 2021 em França e para a criação de incentivos fiscais à venda a granel em algumas cidades dos Estados Unidos da América, como Austin ou S. Francisco -, constata-se que em Portugal continuamos a ter não só um quadro jurídico desta matéria manifestamente desatualizado e desprovido de quaisquer incentivos que fomentem este instrumento (já que mantém os seus traços essenciais estabilizados no início do século XXI e está manifestamente fechado a soluções inovadoras em setores como o da cosmética ou de produtos de limpeza), mas também a vigência de um conjunto de restrições que, com fundamento na proteção da saúde pública e da qualidade dos alimentos, impedem a venda a granel de alguns géneros alimentícios - como o arroz, as massas, as farinhas, o açúcar, o vinagre ou o azeite.

Ciente desta realidade e procurando assegurar um quadro legal mais moderno, aberto à inovação e ambientalmente responsável, com a presente iniciativa legislativa, seguindo de perto os contributos da DECO, da Zero, da Maria Granel e do ZERO Waste Lab, o PAN pretende assegurar a aprovação de um novo regime jurídico aplicável à compra e venda a granel de produtos alimentícios e não-alimentícios, que inclui várias medidas que flexibilizam e incentivam a compra e venda a granel e que levam a que o sistema de compra e venda a granel deixe de ser a exceção e passe a ser a regra.

Para além de se eliminarem as restrições que impedem a compra e venda de certos alimentos a granel (como o arroz ou as massas), com este regime as superfícies comerciais com mais de

1000 m² passarão a estar obrigadas a ter áreas específicas para a venda a granel e a tornar mais acessíveis aos consumidores os produtos sem embalagem, podendo fazê-lo com sistemas de atendimento assistido ou de self-service. Com este regime estes estabelecimentos comerciais passarão também a ter de assegurar aos consumidores alternativas reutilizáveis de embalamento aos seus clientes, seja através da introdução de um sistema partilhado de reutilização que implique um incentivo à devolução, seja pela criação de bancos partilhados de recipientes.

Este é um regime não limitado à venda a granel de produtos alimentares, pelo que com a obrigatoriedade prevista nesta Lei é aberta a porta à introdução generalizada dos sistemas de compra e venda a granel nos sectores da cosmética e dos produtos de limpeza.

Através deste novo regime proposto pelo PAN propõem-se também medidas que assegurem uma maior transparência na compra de produtos vendidos a granel, uma vez que estes produtos passam a ter de ter o preço obrigatoriamente indicado por unidade de medida e mecanismos de comparação com a quantidade habitualmente declarada nos correspondentes produtos pré-embalados, e passará a existir um portal na internet que divulgue, em tempo real, todas as lojas com venda exclusiva ou maioritariamente a granel. Com este objetivo e procurando promover uma maior consciencialização ambiental dos consumidores, prevê-se que o Estado e as Autarquias Locais tenham de realizar campanhas de informação e sensibilização sobre o contributo da compra e venda a granel para o combate às alterações climáticas e ao desperdício alimentar.

Finalmente, importa sublinhar que o PAN quer assegurar uma transição suave e sustentável para este novo modelo, pelo que propõe que estas novas obrigações apenas entrem em vigor a 1 de Janeiro de 2026 e que o Governo crie um sistema de incentivos à inovação e evolução da venda a granel e à abertura de estabelecimentos que se dediquem exclusiva ou maioritariamente ao granel, privilegiando o pequeno comércio e os territórios que não tenham este tipo de estabelecimentos.

Pelo exposto, e ao abrigo das disposições constitucionais e regimentais aplicáveis, a abaixo assinada Deputada Única do PESSOAS-ANIMAIS-NATUREZA, apresenta o seguinte Projeto de Lei:

Capítulo I – Disposições Gerais

Artigo 1.º

Objeto

A presente lei aprova o regime jurídico aplicável à compra e venda a granel de produtos alimentícios e não-alimentícios, procedendo para o efeito:

- a) à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 138/90, de 26 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 162/99, de 13 de maio, 9/2021, de 29 de janeiro, e 109-G/2021, de 10 de dezembro, e pela Lei n.º 10/2023, de 3 de Março, que obriga que os bens destinados à venda a retalho exibam o respetivo preço de venda ao consumidor;
- b) à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 26/2016, de 9 de junho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro, que assegura a execução e garante o cumprimento, na ordem jurídica interna, das obrigações decorrentes do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores dos géneros alimentícios, e do Regulamento de Execução (UE) n.º 1337/2013, da Comissão, de 13 de dezembro, no que respeita à indicação do país de origem ou do local de proveniência da carne fresca, refrigerada e congelada de suíno, de ovino, de caprino e de aves de capoeira, e transpõe a Diretiva 2011/91/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro; e
- c) à décima segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro, na sua redação atual, que unifica o regime da gestão de fluxos específicos de resíduos sujeitos ao princípio da responsabilidade alargada do produtor, transpondo as Diretivas 2015/720/UE, 2016/774/UE e 2017/2096/UE;

Artigo 2.º

Âmbito de aplicação

1- Qualquer produto de consumo, alimentício ou não-alimentício, pode ser vendido a granel nos termos da presente Lei, salvo exceções devidamente justificadas por razões de segurança e saúde pública.

2 - As exceções referidas no número anterior encontram-se identificadas em lista própria a aprovar por portaria do membro do governo com a tutela da defesa do consumidor, no prazo de 120 dias após a publicação da presente Lei, que deverá ser revista a cada dois anos.

3 – A presente lei aplica-se aos contratos realizados em estabelecimentos comerciais, à distância, fora do estabelecimento comercial e no comércio a retalho não sedentário, e não prejudica a aplicação do disposto no Decreto-Lei n.º 26/2016, de 9 de junho, no Decreto-Lei n.º 138/90, de 26 de abril, no Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, e no Decreto-Lei n.º 10/2005, de 16 de janeiro.

Artigo 3.º

Definições

Para efeitos da presente lei entende-se por:

- a) «Compra e Venda a Granel», a venda de produtos alimentícios e não-alimentícios apresentados sem pré-embalamento, colocados à disposição dos consumidores com o preço por unidade de medida de referência, adquiridos em quantidades escolhidas por aqueles e transportados em recipientes trazidos por si ou fornecidos pelo vendedor;
- b) «Atendimento assistido», formato de compra a granel em que as etapas de recolha e embalagem são realizadas por um operador do ponto de venda, em quantidades escolhidas pelos consumidores;

- c) «Self-service», formato de compra a granel em que os consumidores têm autonomia para escolher e embalar os produtos desejados, em quantidades por si escolhidas, sem a necessidade da assistência de um operador do ponto de venda;
- d) «Embalagem reutilizável», embalagem concebida e colocada no mercado para atravessar múltiplos percursos ou rotações no seu ciclo de vida, através do seu reuso para o mesmo fim para a qual foi projetada ou diferentes produtos, integrada num sistema partilhado de reutilização que implique um incentivo à devolução ou num banco partilhado de recipientes gratuito;
- e) «Sistema partilhado de reutilização que implique um incentivo à devolução», sistema de gestão de embalagens reutilizáveis, em que uma entidade disponibiliza recipientes, constituindo-se como operador do mesmo, em observância do princípio da responsabilidade alargada do produtor e ficando responsável por assegurar a sua recolha durante o ciclo de retorno, garantindo um mínimo de 15 rotações, fixando um incentivo à devolução, e assegurando a respetiva gestão de resíduos das embalagens quando estas já não puderem cumprir mais um ciclo de utilização;
- f) «Banco partilhado de recipientes gratuito», sistema de gestão de embalagens reutilizáveis, em que o ponto de venda disponibiliza gratuitamente recipientes destinados a serem reusados pelos consumidores para acondicionar e transportar produtos, que depois de utilizados podem posteriormente ser devolvidos para serem higienizadas pelo ponto de venda e disponibilizadas novamente para outros consumidores.

Capítulo II – Compra e Venda a Granel

Artigo 4.º

Sistema de Compra e Venda a Granel

1- Os estabelecimentos comerciais que disponham de uma área de venda contínua e de dimensão igual ou superior 1000m², são obrigadas a destinar espaços devidamente

assinalados dedicados exclusivamente ao comércio a granel de produtos alimentícios e/ou não-alimentícios a granel.

2 - A tipologia de produtos que deve ser obrigatoriamente vendida em superfícies comerciais ou a área que estas devem destinar a esses espaços é definida, em função da sua dimensão e atividade económica desenvolvida, pela portaria referida no número 2 do artigo 2.º e deverá ser revista anualmente.

3 - A compra a granel pode ser feita em atendimento assistido ou em formato self-service.

4 – Sem prejuízo do disposto no número anterior, a compra em formato self-service pode ser vedada ao consumidor se por razões operacionais não for disponibilizado pelo ponto de venda ou se se encontrar legalmente impedida para determinado produto.

5 - Os pontos de venda a granel devem disponibilizar aos consumidores utensílios e/ou meios que garantam o adequado manuseamento e a manutenção da higiene e segurança dos produtos.

Artigo 5.º

Informação ao Consumidor

1 - Os produtos vendidos a granel têm o seu preço obrigatoriamente indicado por unidade de medida, podendo ainda ser complementado por uma unidade de medida de referência comparativa relativamente à quantidade habitualmente declarada nos correspondentes produtos pré-embalados.

2 - As menções obrigatórias previstas no Decreto-Lei n.º 26/2016, de 9 de junho, e as informações referidas no número anterior devem ser apresentadas nos recipientes e dispensadores dos respetivos produtos ou, quando a sua dimensão não o permita, afixadas em local com distância não superior a 1m² em relação aos mesmos.

3 - O Governo cria e disponibiliza uma ferramenta digital pública, gratuita e acessível através da Internet, para divulgação de todas as lojas com venda exclusiva ou majoritariamente a granel, no prazo de um ano após a entrada em vigor da presente Lei.

Capítulo III – Reutilização de Embalagens e Promoção da Compra e Venda a Granel

Artigo 6.º

Alternativas Reutilizáveis

Os estabelecimentos comerciais referidos no artigo 4.º, n.º 1, são obrigados a disponibilizar alternativas reutilizáveis de embalamento aos seus clientes, podendo estas integrar-se:

- a) num sistema partilhado de reutilização que implique um incentivo à devolução; e/ou
- b) num “banco partilhado de recipientes” gratuito.

Artigo 7.º

Reutilização de embalagens

1 - Os consumidores são responsáveis por assegurar que as embalagens que reutilizam não são suscetíveis de colocar em risco a sua saúde e segurança.

2 - Para efeitos do cumprimento do disposto no número anterior, as embalagens dos consumidores devem ser adequadas ao acondicionamento e transporte do produto a ser adquirido e apresentarem-se devidamente higienizadas.

3 - Os estabelecimentos comerciais podem recusar embalagens que considerem ser suscetíveis de provocar deterioração dos alimentos e/ou representar um risco de contaminação.

Artigo 8.º

Promoção da Compra e Venda a Granel

1 - Ao Estado incumbe promover ações e adotar as medidas necessárias destinadas a garantir a disponibilização do formato de compra e venda a granel de forma inclusiva, economicamente acessível e transparente, assegurando que a adoção de comportamentos sustentáveis não é vedada aos consumidores em situação de incapacidade económica.

2 - Ao Estado e às Autarquias Locais incumbe promover junto dos consumidores e dos operadores económicos a realização de campanhas de informação e sensibilização sobre o contributo do granel para o combate às alterações climáticas e ao desperdício alimentar.

Artigo 9.º

Sistema de incentivos

No prazo de 180 dias após a entrada em vigor da presente Lei e em estreita articulação com a Comissão Técnica referida no artigo 10.º, o Governo cria um sistema de incentivos à inovação e evolução da venda a granel e à abertura de estabelecimentos que se dediquem exclusiva ou maioritariamente ao granel, privilegiando o pequeno comércio e os territórios carenciados deste tipo de estabelecimentos.

Capítulo IV – Avaliação e Monitorização do Sistema de Compra e Venda a Granel

Artigo 10.º

Comissão Técnica de Avaliação e Monitorização da Compra e Venda a Granel

1 - É criada a Comissão Técnica de Avaliação e Monitorização da Compra e Venda a Granel, cuja composição, competência e regime de funcionamento são reguladas na presente Lei.

2 - A Comissão Técnica de Avaliação e Monitorização da Compra e Venda a Granel é um órgão independente que funciona junto da Direção-Geral do Consumidor e que tem por missão acompanhar, analisar e avaliar o progresso do sistema de compra e venda a granel, proceder às diligências necessárias à boa implementação da presente Lei e demais legislação que

Ihe é aplicável e emitir recomendações sobre questões técnicas e jurídicas relacionadas com essa implementação.

3 - A Comissão Técnica tem a seguinte composição:

- a) Um representante da Direção-Geral do Consumidor, que é o seu presidente;
- b) Um representante da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica;
- c) Um representante da Direção-Geral das Atividades Económicas;
- d) Um representante da Direção-Geral de Alimentação e Veterinária;
- e) Um representante da Direção-Geral da Saúde;
- f) Um representante da Agência Portuguesa do Ambiente;
- g) Um representante do Conselho para a Ação Climática;
- h) Um representante da Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- i) Um representante das associações de consumidores;
- j) Um representante das associações de defesa do ambiente;
- k) Um representante das associações na área da distribuição e retalho;
- l) Um representante das associações ligadas à indústria agroalimentar;
- m) Um representante dos comerciantes da área da venda a granel; e
- n) Um representante das associações da indústria do embalamento.

4 – Os membros da Comissão tomam posse perante o Diretor-geral da Direção-Geral do Consumidor e são designados por um período de três anos, renovável.

5 - O mandato dos membros do Comissão considera-se prorrogado, por prazo que não ultrapassará seis meses, até que seja comunicada por escrito a designação dos novos membros.

6 – A Comissão dispõe de apoio técnico e administrativo, assegurado pela Direção-Geral do Consumidor e coordenado pelo Presidente da Comissão.

7 - No prazo de 90 dias após a publicação da presente Lei, a Comissão deverá:

- a) apresentar um relatório, a submeter ao membro do governo com a tutela da defesa do consumidor, no qual conste um anteprojeto fundamentado da lista de produtos alimentícios e não-alimentícios que deverão ser vedados à compra e venda a granel por razões de segurança e saúde pública, tendo em vista a aprovação da portaria referida no número 2 do artigo 2.º da presente Lei;
- b) apresentar uma proposta, a submeter ao membro do governo com a tutela da defesa do consumidor, de definição da área percentual e a tipologia de produtos que as superfícies comerciais devem dedicar à venda a granel, em função da sua dimensão e atividade económica desenvolvida, nos termos do número 2 do artigo 4.º;
- c) definir em relação ao preço a unidade de medida de referência comparativa relativamente à quantidade habitualmente declarada nos correspondentes produtos pré-embalados, que poderá ser usada pelos retalhistas, caso considerem relevante nos termos da parte final do número 1 do artigo 5.º; e
- d) aprovar o respetivo regimento.

8 – Devem ser objeto de revisão pela Comissão:

- a) O relatório referido na alínea a) do número anterior, a cada dois anos; e
- b) A proposta de área percentual e tipologia referida na alínea b) do número anterior, anualmente e tendo em vista o seu progressivo alargamento.

9 – Tendo em vista a criação da ferramenta digital prevista no número 3 do artigo 5.º da presente Lei, a Comissão Técnica deve assegurar a realização de um mapeamento das lojas com venda exclusiva ou maioritariamente a granel existentes em Portugal Continental, bem como a respetiva atualização periódica, e assegurar a sua disponibilização ao membro do membro do governo com a tutela da defesa do consumo.

Capítulo VI – Fiscalização e Regime Contraordenacional

Artigo 11.º

Fiscalização

1 - Sem prejuízo das competências atribuídas por lei a outras entidades, compete à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica fiscalizar o cumprimento do disposto na presente lei, bem como instruir os respetivos processos de contraordenação.

2 - Compete ao inspetor-geral da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica a aplicação das coimas e sanções acessórias previstas nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro.

Artigo 12.º

Contraordenações

Constitui contraordenação económica leve, punível nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, o incumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 4.º, n.º 1 do artigo 5.º e no artigo 6.º.

Artigo 13.º

Sanções acessórias

Sempre que a gravidade da contraordenação e a culpa do agente o justifique, pode a autoridade competente, simultaneamente com a coima, determinar a aplicação de sanções acessórias, nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas.

Capítulo VI – Disposições finais

Artigo 14.º

Aplicabilidade às Regiões Autónomas

A aplicação da presente lei às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira depende de prévia publicação de decreto legislativo regional que a adapte ao particular condicionalismo daquelas regiões e defina a criação de Comissões Técnicas Regionais de Avaliação e Monitorização da Compra e Venda a Granel.

Artigo 15.º

Norma revogatória

São revogados:

- a) O número 4 do artigo 1.º e a alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 138/90, de 26 de abril;
- b) O número 3 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 26/2016, de 9 de junho; e
- c) O artigo 23.º-B e a alínea s) do número 2 do artigo 90.º Decreto-Lei n.º 152-D/2017, de 11 de dezembro.

Artigo 16.º

Entrada em vigor

A presente lei entra em vigor no dia 1 de janeiro de 2026.

Assembleia da República, Palácio de São Bento, 25 de Setembro de 2024

A Deputada,

Inês de Sousa Real