

GOVERNANÇA PÚBLICA E CORPORATIVA

Órgão

Ministério da Justiça e Segurança Pública

Representação

Comissão sobre Segurança Jurídica a aprimoramento da Aplicação de Sanções Administrativas

Representantes



Titular

Antonio Florêncio de Queiroz Junior

2º Diretor Administrativo da CNC



Suplente

Beatriz Primay

Advogada (DJ/CNC)

(Compareceu)

Ações

Reunião ordinária realizada no dia 26 de janeiro de 2022

A reunião foi aberta pelo relator, Dr. Guilherme Chebl, que esclareceu que a Comissão trabalhará com o estudo de fórmulas para estabelecer diretrizes para a dosimetria da aplicação das penas previstas no Código de Defesa do Consumidor (principalmente a de multa). A meta é elaborar um anteprojeto de lei para alterar o Código de Defesa do Consumidor, com a finalidade de estabelecer regras unificadas a serem aplicadas pelos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC).

Foi mencionado que, especialmente quanto aos Procons, atualmente cada um deles tem suas próprias regras para dosar a aplicação de penalidades. Esse fato traz insegurança jurídica não só para os fornecedores, mas também para os próprios órgãos, uma vez que frequentemente as penas aplicadas são questionadas judicialmente, com a ocorrência de reforma das decisões administrativas (não tendo sido citado o percentual).

Permeia a discussão a edição de um decreto, capitaneado pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), que teve seu conteúdo discutido ou contestado por algumas unidades dos Procons. O Dr. Diógenes então sugeriu o debate com uma representante da Senacon, Juliana, a fim de evitar desconforto entre os órgãos. Neste sentido, o objetivo é alinhar o texto do decreto com o resultado que se pretende na Comissão.

Ao fim, o Dr. Chebl e o Dr. Diógenes se comprometeram a enviar previamente à próxima reunião, agendada para o dia 7 de janeiro de 2022, às 15h, os seguintes itens:

- Estudo do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) sobre as formas de dosimetria das penas aplicadas nos Procons;
- Projetos de Lei que estão em trâmite no Congresso e que podem conter propostas interessantes (ou não); e

- Minuta que já foi elaborada pelo Procon-SP, onde foi realizado um trabalho com a dosimetria das penas.

Foi ressaltada a importância do Código de Defesa do Consumidor no avanço do respeito nas relações de consumo (fornecedor x consumidor) e na discussão levada ao grupo. Tratando-se da discussão da forma de aplicação das penas, ressaltou-se que, em especial, a área de comércio de bens e serviços é o maior gerador de oportunidade de empregos e que, durante e após a pandemia, houve uma migração substancial de pessoas do mercado formal, no qual eram empregadas, para a atuação como empresárias. Tal realidade precisa ser compreendida e tratada de forma a incentivar a criação de oportunidade para o desenvolvimento econômico e a criação de emprego e renda. Sem o intuito de desejar medidas que acobertem condutas apartadas do ordenamento legal e ético, a dosimetria da aplicação de penas não pode inviabilizar esse desenvolvimento e deve ser elaborada no sentido de aplicar medidas educativas e de advertência anteriores à aplicação de multas e penalidades, sempre que possível.

Em resposta a essa solicitação, o Dr. Guilherme Chebl informou que a minuta que pretende enviar para avaliação contém propostas nesse sentido, como o sistema de dupla visita, por exemplo.

Sobre os assuntos levantados, alguns breves comentários:

O Direito do Consumidor é matéria que, por assegurar direitos baseados em conceitos sobre os quais - hipoteticamente - grande parte dos tutelados não dispõe de conhecimentos suficientes, funciona de forma a acolher conceitos do direito público e do direito privado. Ao Estado, é assegurada uma posição de intervencionismo nas relações de consumo por meio de um sistema jurídico que tem como princípios a vulnerabilidade do consumidor frente ao fornecedor e a boa-fé nas relações.

Nessa atuação, que se expressa por meio de regras de caráter coercitivo, o fornecedor está submetido ao que determina a legislação específica, que é instrumento utilizado para a tutela em três esferas: administrativa, civil e penal.

No que concerne à tutela civil, esta funcionará essencialmente como instrumento de reparação de danos de ordem pecuniária revertida ao consumidor, bem como para sanar vícios no fornecimento.

A administrativa, por sua vez, buscará o viés fiscalizatório/sancionatório/regulador do Estado, estando dirigida à apuração de infrações à lei e punições ou providências necessárias à responsabilização pelo direito violado, sem implicar em indenizações que revertam em favor do consumidor, mas em penalidades que na maioria das vezes serão destinadas a fundos estatais, como forma de instrumento sancionador.

O Estado figura como substituto à hipossuficiência do consumidor, colocando-se por vezes como mediador na solução alternativa de conflitos, conciliador ou fiscal, intervindo diretamente nas relações de consumo.

O Decreto nº 2.181/1997 prevê a forma de funcionamento do SNDC, permitindo a ampla averiguação dos fatos mediante a sucessão de procedimentos que terão início, pela

atuação ativa dos órgãos de fiscalização ou pela recepção de reclamação apresentada pelo próprio consumidor.

O SNDC está previsto nos artigos 105 e 106 do CDC. Tais artigos foram regulamentados pelo Decreto nº 2.181/97, segundo o qual o SNDC é composto por órgãos de esfera municipal, estadual e federal (Art. 2º. Do Decreto), quais sejam, Procons, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacias de Defesa do Consumidor, Juizados Especiais Cíveis e organizações civis de defesa do consumidor.

Todos esses órgãos atuam de forma integrada com a Senacon, criada pelo Decreto nº 7.738/2012 (Art. 2º.), como órgão vinculado ao Ministério da Justiça, competindo-lhe a coordenação política do SNDC.

Relativamente à problemática da não uniformização de regras de dosimetria da pena, esclarece-se que o Código de Defesa do Consumidor prevê os tipos de penalidades a serem aplicadas aos fornecedores e prestadores de serviços, conforme o Art. 56, aqui transcrito:

“Lei nº 8.078/90

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

- I - multa;
- II - apreensão do produto;
- III - inutilização do produto;
- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição de fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;
- VII - suspensão temporária de atividade;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo”.

Assim, o Art. 56 elenca três diferentes modalidades de sanção:

- a) A pecuniária, que consiste na aplicação de multa (Art. 56, I);
- b) As objetivas, que envolvem a retirada do produto ou serviço de circulação, por apresentar risco à saúde ou segurança do consumidor (Art. 56, II; III; IV; V; VI)
- c) As subjetivas, que atingem diretamente a atuação empresarial ou estatal (Art. 56, VII; VIII; IX; X; XI)

Como se vê, junto às penalidades não há qualquer regra que determine a forma como serão aplicadas, especialmente no que concerne ao montante da multa - penalidade mais aplicada pelos órgãos do SNDC. A esse fator, deve-se somar a competência legislativa concorrente em matéria relacionada às relações de consumo, de maneira que as três esferas podem legislar sobre o assunto (municípios, estados e União), nos termos do artigo 24 da Constituição Federal. Também os Procons são criados mediante lei (municipal e estadual), de forma que cada município e estado pode possuir um Procon, bem como legislação específica para regulamentação das regras gerais previstas no Código de Defesa do Consumidor - o que inclui determinar parâmetros para dosar aplicação das penas, geralmente baseada nos seguintes fatores:

1. Porte econômico do infrator;
2. Receita Bruta;
3. Classificação da gravidade;
4. Atenuantes e agravantes; e
5. Vantagem econômica auferida (ou não).

O Código de Defesa do Consumidor preconiza a harmonia e a paz social, equilibrando a relação existente entre o fornecedor e o consumidor, atendendo aos princípios constitucionais previstos no Art. 170 da CF, em especial o da livre concorrência (inciso IV) e o da defesa do consumidor (V).

As penalidades previstas no Art. 56 Lei 8.078/90 são administrativas e, a despeito de buscarem compensar eventuais resultados danosos provenientes da conduta reprovável do fornecedor, não eliminam, por si só, a possibilidade do prejudicado buscar indenização cível, bem como a aplicação de penalidades criminais - quando couber, sendo que a aplicação do Código não encerra em si mesma toda a miríade de outras consequências ao fornecedor infrator.

Sendo correcional a intenção da penalização, não é razoável que ela inviabilize o negócio pela aplicação de uma penalidade de tal monta que, desprovida de razoabilidade e harmonização com outras consequências em âmbito civil, impeça a continuidade do empreendimento e acarrete o fechamento de vagas de emprego. Aqui, ressalte-se que não pareceu ser essa uma preocupação dentro da discussão pelos outros participantes, uma vez que a CNC era o único representante empresarial presente.

É este o cenário no qual girarão as discussões seguintes para caminhar no sentido de determinar uma legislação uniforme. Até o momento, não nos foi encaminhado o material citado durante a reunião, que será ferramenta de trabalho e servirá de base para as discussões até o objetivo final, que é o de elaborar um anteprojeto de lei para alteração do Código do Consumidor, especialmente no que tange ao assunto dosimetria da pena.

O presente arrazoado não encerra todos os aspectos do tema, servindo como breve elucidação sobre os assuntos técnicos tratados na reunião, razão pela qual me coloco à disposição para o que mais se fizer necessário