

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**  
**PROJETO DE LEI Nº 5.196, DE 2013.**

Acresce Capítulo VIII ao Título I da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor; e parágrafo único ao art. 16 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

**Autor:** Poder Executivo

**Relator:** Deputado Paes Landim

**I - RELATÓRIO**

Por meio da presente Proposição, o Poder Executivo alega que, conforme exarado na Exposição de Motivos:

“O objetivo da medida é conferir maior efetividade e eficácia às decisões das autoridades administrativas de defesa do consumidor, em especial dos PROCONs, para que, além da aplicação de multas, possam estabelecer medidas corretivas aos fornecedores que incorram em infrações aos direitos dos consumidores. Outro objetivo é permitir que as conclusões das audiências realizadas pelas autoridades administrativas de defesa do consumidor possam ser utilizadas pelos Juizados Especiais, evitando-se duplicidade de procedimentos e garantindo maior agilidade.”

O projeto de lei busca acrescentar um Capítulo ao Título I da Lei nº 8.078, de 1990 Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC), intitulado “Das Medidas Corretivas”.

O artigo 60-A permite à autoridade administrativa (Procons e órgãos ou entidades equivalentes da Administração Pública) aplicar medidas corretivas, cumulativa ou isoladamente – além das multas –, em caso de infração às normas de defesa do consumidor, que seriam substituição ou reparação do produto; devolução da contraprestação paga pelo consumidor mediante cobrança indevida; cumprimento da oferta pelo fornecedor, sempre que esta conste por escrito e de forma expressa; devolução ou estorno, pelo fornecedor, da quantia paga pelo consumidor quando o produto entregue ou serviço prestado não corresponda ao que expressamente se acordou pelas partes; prestação adequada das informações requeridas pelo consumidor, sempre que tal requerimento guarde relação com o produto adquirido ou serviço contratado.

O descumprimento do prazo fixado pela autoridade administrativa para a obediência da medida corretiva imposta implicará a imputação de multa diária, graduada segundo a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor. Essa multa será revertida, conforme o caso, ao Fundo de Defesa dos Direitos Difusos ou aos fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor.

O art. 60-B atribui às decisões administrativas que apliquem aquelas medidas corretivas a natureza de título executivo extrajudicial. Em parágrafo único, o dispositivo estabelece que, quando as medidas corretivas forem adotadas em favor de um consumidor específico, este detém a legitimidade para postular sua execução, sem prejuízo das competências legais do Ministério Público.

Em seu art. 2º, o projeto de lei acresce parágrafo único ao art. 16 da Lei nº 9.099, de 1995 – Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, no sentido de que, registrado o pedido do autor de ação judicial no procedimento sumaríssimo em questão, a Secretaria do Juizado designará sessão de conciliação, a realizar-se no prazo de quinze dias, independentemente de distribuição e autuação. O parágrafo permite que, quando esse pedido for instruído com termo de audiência realizada em órgão público de proteção e defesa do consumidor que ateste ausência de conciliação entre as partes, a Secretaria do Juizado designará, desde logo, audiência de instrução e julgamento, promovendo a citação do réu e, se requerida, a intimação das testemunhas arroladas pelo autor.

A Comissão de Defesa do Consumidor, analisando o mérito da proposta, aprovou-a nos termos de Substitutivo, com complementação de Voto do

Relator, que aprovou a Emenda nº 1 ao Substitutivo em sua totalidade, e parcialmente a de nº 2, também ao Substitutivo; rejeitando duas Emendas apresentadas ao Projeto.

A esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania compete analisar a proposta sob os aspectos de constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito, sendo a apreciação conclusiva (art. 24, II do Regimento Interno).

Nesta CCJC, foi apresentada uma emenda, no prazo regimental, do nobre Deputado Arnaldo Faria de Sá.

Após mudança de tramitação, este projeto de lei passou a ter urgência constitucional, com apreciação do Plenário da Casa.

Em Plenário, foram apresentadas sete Emendas.

A Emenda do Sr. Júlio Delgado pretende incluir no art. 60-A do Projeto obrigatoriedade de instauração de processo administrativo, para a aplicação de sanções, com o fim de resguardar direito constitucional do contraditório e ampla defesa. Estabelece, ainda, que o processo deverá observar o disposto no Decreto 2.181, de 20 de março de 1997.

A primeira Emenda do Sr. Deputado Weverton Rocha faculta o arrependimento ao consumidor, quando receber produto em data posterior à da compra. A segunda Emenda permite o arrependimento quando a oferta do produto ou serviço se der por meio de internet. Estabelece prazo de dez dias para o arrependimento, quando se tratar de serviço que poderia afetar outros consumidores, como os compradores de passagem de avião.

O Sr. Deputado Marcus Pestana apresentou quatro Emendas. A primeira pretende alterar a Lei 9.099/95 – Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais. Objetiva adequá-la aos ditames do novel Código de Processo Civil – Lei 13.105, de 16 de março de 2015, no que concerne à intimação de testemunha e determinar procedimentos relacionados a ela (art. 455 do NCPC).

As outras três alteram o projeto o art. 60-A do Projeto. Uma dá nova redação ao § 1º do PL, no sentido de esclarecer qual tipo de multa deve ser aplicada, no caso de descumprimento de medida corretiva, que não deve confundir-se com multa relacionada a infrações às normas do consumidor.

Duas outras acrescentam parágrafos ao art. 60-A. Uma, que acrescenta um § 3º, pretende esclarecer qual é o tipo de multa a ser aplicada. A que

acresce o § 4º permite a impetração de recurso administrativo contra medida aplicada em caráter corretivo, que deverá ser apreciado por autoridade hierarquicamente superior à que tiver exarado a decisão.

É o Relatório.

## **II - VOTO DO RELATOR**

Nos últimos dias temos envidado todos os esforços na análise do Presente projeto de lei, inclusive tendo apresentado diversos pareceres com vistas a corrigir as imperfeições presentes do projeto.

Apesar desses esforços, e da intenção da proposição no sentido de promover e trazer maior efetividade à defesa do consumidor no âmbito das relações de consumo, a verdade, contudo, é que ao permitir que as autoridades administrativas de defesa do consumidor, em especial PROCONS, possam estabelecer medidas corretivas que constituem título executivo extrajudicial para os fornecedores que incorram em infrações aos direitos dos consumidores, além de admitir que as conclusões das audiências realizadas pelas autoridades administrativas possam ser utilizadas pelos Juizados Especiais, o Projeto deixou de considerar aspectos fundamentais.

Inicialmente, cumpre observar que o Projeto em tela confunde dois aspectos relevantes da norma jurídica: a imperatividade e a coercitividade.

A imperatividade, nada mais é do que a obrigatoriedade da qual se reveste a lei, ou seja, independe da vontade dos indivíduos, pois não é um mero conselho, mas uma ordem a ser seguida. A coercitividade, por sua vez, configura possibilidade do uso da força para combater aqueles que não observam as normas, e pode se dar mediante coação, que atua na esfera psicológica, desestimulando o indivíduo a descumprir a norma, ou por meio da imposição de sanção (penalidade), que é o resultado do efetivo descumprimento.

Pois bem, ao admitir que as autoridades administrativas possam, na hipótese de infração às normas de direito do consumidor, impor, além das multas, nos termos já definidos pelo Código de Defesa do Consumidor, determinadas medidas corretivas, o Projeto em questão ignora a imperatividade do próprio Código de Defesa do Consumidor.

Insta salientar que, todas as medidas corretivas elencadas pelo Projeto em questão já se encontram previstas no Código de Defesa do Consumidor como direitos garantidos. A título de exemplo, destaca-se o direito à informação, obrigações referentes ao direito de arrependimento ou ainda à existência de vício.

Nesse sentido, evidencia-se que, ao impor os mesmos direitos já previstos como medidas corretivas, isto é, sanções aplicáveis aos casos de infrações cometidas por fornecedores, o Projeto privilegia o aspecto coercitivo da norma e ignora a imperatividade do Código de Defesa do Consumidor, uma vez já parte do princípio que tais direitos adquiridos não serão cumpridos e, portanto, deveriam ser garantidos na forma de sanção aos fornecedores.

No que tange à proposta do Projeto de tornar título executivo extrajudicial todas as decisões administrativas que apliquem medidas corretivas em favor do consumidor, deve-se observar os seguintes aspectos.

Primeiramente, é importante salientar que o proposto no Projeto em exame viola a previsão do artigo 5º, inciso XXXV da Constituição Federal, que dispõe que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, não podendo os Órgãos Integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor excluir tal apreciação daquele Poder, decidindo se existiu ou não a lesão ou ameaça, definitivamente.

Note-se que além de excluir a questão da apreciação do judiciário, o proposto impede, também, que haja outra análise, em qualquer esfera, que não a da autoridade administrativa, a qual impôs as medidas corretivas.

Desse modo, o Projeto viola também a garantia constitucional do duplo grau de jurisdição, princípio constitucional que garante a todos os cidadãos jurisdicionados a reanálise de seu processo, administrativo ou judicial, geralmente por uma instância superior, uma vez que as decisões judiciais podem conter erros e sua revisão por uma instância superior colegiada diminui as chances de erros judiciários, garantindo aos cidadãos uma Justiça mais próxima do ideal.

Ademais, frise-se que as medidas corretivas que têm natureza sancionatória, são aplicadas sem que haja certeza em relação à ocorrência dos fatos alegados, pois os PROCONS, enquanto autoridades administrativas não têm a competência, nem o poder, exclusivos do judiciário, para decidir conflitos de interesses.

Vale lembrar, que a função dos PROCONS é fazer o contato entre as partes, garantindo sua mediação, e levá-los à composição para o fim do conflito. Contudo, caso não haja a composição, deve se encerrar a atuação destas autoridades.

Os PROCONS são órgãos que existem tanto na esfera estadual, como municipal e que não possuem uma orientação jurídica única, de tal sorte que se teria o mesmo tema com decisões diversas, o que caminha na contramão da ciência jurídica atual e denotaria grande insegurança jurídica para os próprios consumidores.

Outrossim, as reclamações fundamentadas do PROCON não se confundem com reclamações procedentes e para que assim sejam classificadas exigem apenas a verossimilhança das alegações e não constituem fatos incontroversos.

Dessa maneira, a medida proposta prescinde da certeza própria dos títulos executivos extrajudiciais, a decisão se baseará em uma simples denúncia do consumidor e a decisão expedida por um dos Órgãos Integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor não poderá constituir-se em um título executivo extrajudicial, pois lhe faltará um de seus requisitos, qual seja, o reconhecimento do devedor de uma obrigação e a sua manifestação de cumpri-la.

No que concerne à aplicação de multa e das medidas corretivas, cabe frisar que em momento algum o Projeto original prevê a possibilidade do fornecedor se manifestar.

Nesse diapasão, a Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV, ao tratar dos direitos e garantias do cidadão, dispõe que:

*“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*

*LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o **contraditório e ampla defesa**, com os meios e recursos a ela inerentes”*

Depreende-se do texto constitucional que tanto o contraditório, como a ampla defesa são garantias fundamentais das quais tanto o processo judicial, como o administrativo não podem prescindir.

A ampla defesa se traduz na liberdade inerente ao indivíduo de, na defesa de seus interesses, alegar fatos e produzir provas que os fundamentem. Tal princípio constitui-se de interesse público, pois, além de ser garantia constitucional, o direito de defender-se é essencial a todo e qualquer Estado que se pretenda minimamente democrático.

O contraditório, por sua vez, é inerente ao direito de defesa, e decorre da bilateralidade do processo: quando uma das partes alega alguma coisa, há de ser ouvida também a outra, dando-lhe oportunidade de resposta. Ele supõe o conhecimento dos atos processuais pelo acusado e o seu direito de resposta ou de reação.

Verifica-se, portanto, que o contraditório e a ampla defesa permitem que a verdade aflore à vista do confronto de manifestações das partes litigantes, e possibilitam que a Justiça possa ser distribuída em toda a sua plenitude.

Assim, em relação à previsão de constituição de títulos extrajudiciais a partir das decisões administrativas que apliquem medidas corretivas favoráveis aos consumidores, questiona-se a segurança jurídica de um ato que nasce da imposição das autoridades administrativas, fundado na manifestação de uma única parte envolvida na questão.

O Projeto representa ainda uma ofensa ao princípio constitucional da proporcionalidade, segundo o qual intervenção no âmbito do direito individual deve ser não só indispensável, mas também adequada e razoável, de modo que, no conjunto de alternativas existentes, seja eleita aquela que, embora tenha a mesma efetividade, afete de forma menos intensa a situação individual.

Ora, a medida proposta não se mostra a mais adequada e ainda vai contra o próprio objetivo do Projeto, pois ofenderá gravemente o espírito do Código de Defesa do Consumidor, isto é, a harmonização e o equilíbrio entre as partes nas relações de consumo, porque como já explanado, o Projeto impõe um ônus excessivo aos fornecedores ao tornar definitiva uma decisão em que não teve oportunidade de se manifestar.

Note-se que, em razão do elevado número de sanções definitivas que lhes serão impostas, os fornecedores sofrerão grandes impactos financeiros de tal forma que o próprio consumidor acabará sendo prejudicado, pois alguns fornecedores poderão não suportar tal impacto e quebrar, privando os consumidores de

certos produtos ou serviços, os custos serão repassados para o consumidor e a verba destinada ao cumprimento das decisões poderia ser utilizada na melhoria dos produtos e serviços ofertados.

Outro aspecto negativo que viola a proporcionalidade é que a medida proposta ensejaria um abarrotamento de demandas nos PROCONS e não atenderá a seu próprio objetivo de desafogar o Poder Judiciário, uma vez que muitos fornecedores, insatisfeitos com as decisões irão propor ações judiciais a fim de discutir a legalidade do título executivo extrajudicial.

Por fim, em relação à disposição do Projeto que pretende alterar a Lei dos Juizados Especiais Cíveis para que o termo de audiência realizada em órgão público de proteção e defesa do consumidor que ateste ausência de conciliação entre as partes, a Secretaria do Juizado designará, desde logo, audiência de instrução e julgamento, promovendo a citação do réu e, se requerida, a intimação das testemunhas arroladas pelo autor, evidencia-se que esta afronta o princípio base da lei do juizado.

Segundo o artigo 2º da Lei nº 9099 de 1995, “O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação”.

Evidencia-se, portanto, que a referida lei, além de pretender colaborar para a diminuição de demandas ao judiciário prevê expressamente o privilégio à conciliação. Entretanto, é nítido que o parágrafo que o Projeto pretende incluir no supracitado artigo ignora a natureza conciliatória da lei.

Ante todo o exposto, verifica-se que o Projeto não apenas ofende vários dispositivos constitucionais, e infraconstitucionais, como também mostra-se inadequado para realização de seus objetivos.

Embora as análises anteriores deste relator tenham buscado minimizar os vícios presentes no projeto, estes mostram-se insuperáveis. Já havíamos manifestado anteriormente que os vícios de juridicidade do Substitutivo da CDC. Embora houvesse um esforço para corrigir tais ofensas à juridicidade vemos que o projeto, em sua essência, contém vícios insanáveis, como relatamos.

Diante do exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade e injuridicidade do Projeto de Lei nº 5.196, de 2013, bem como do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor, restando prejudicadas as análises da Emenda apresentada

nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania e das Emendas de Plenário de nºs 1/2016 a 7/2016.

Sala da Comissão, em 6 de julho de 2016.

Deputado **PAES LANDIM**  
Relator