



DEPARTAMENTO DE DIREITO
MESTRADO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

A SANÇÃO NO ÂMBITO DO DIREITO CONSUMERISTA:
A RESSOCIALIZAÇÃO DO FORNECEDOR NO MERCADO DE CONSUMO?

Dissertação de Mestrado para obtenção do grau de Mestre em Ciências Jurídicas

Autor: Carla de Abreu Marques

Orientador: Prof. Doutor Jorge Morais Carvalho

Número do candidato: 20150236

Fevereiro/2019

Lisboa

*À minha filha Lavinia Marques, por ser luz, esteio, inspiração e
vida... por todos os dias de minha existência.*

Agradecimentos

Foram muitos os amigos, familiares e profissionais que me auxiliaram ao longo dessa caminhada, mas sem Nosso Mestre Jesus em sua infinita bondade nada teria sequer iniciado. Nestas linhas, agradeço ao Pai Maior e toda a Espiritualidade Divina por me permitir lucidez e coragem para concluir esse desafio.

Já com olhos marejados, agradeço a pessoa mais especial a qual já conheci, meu esposo Wesley, que transformou o meu anseio em ingressar no Mestrado em sua realização pessoal, incentivando-me incansavelmente há cada viagem, trazendo-me paz e segurança ao cuidar com maestria de nossa pequena Lavínia, demonstrando-me nos pequenos gestos que o sentimento mais nobre que um homem carrega consigo é a lealdade. Obrigada por você ser alicerce, força e hombridade em minha vida.

Aos meus pais, agradeço de modo singular à existência, as preces e ao incentivo. Aos meus familiares, minha preciosidade, torcida maior não há! Recebam toda minha gratidão. Por esse sentido, imprescindível agradecer de maneira muito particular ao meu irmão Júnior e minha cunhada Raquel, parceiros de todas as horas que cumpriram um papel de pais quando os percalços dessa jornada transformaram-me em sua filha. Obrigada pela generosidade e doação: a vocês, meu carinho, meu reconhecimento e todo meu respeito.

Meus amigos, o que seria de mim se vocês não existissem... E tudo começou lá atrás com minha querida estagiária Mayra em muitas conversas sobre estudar fora. Talvez ela nem saiba o quão motivadora foi para que eu decidisse por essa especialização. Destaco ainda agradecimento à estimada Poliana, pessoa fundamental nos ajustes digitais para conclusão da minha pesquisa. Como sempre, você foi brilhante.

Para aqueles que eu guardo do lado esquerdo do peito, minhas amigas da Capela, obrigada por tornarem mais leve essa fase, o gesto de amizade de vocês estará eternizado em meu coração como uma das mais doces lembranças que eu poderei ter.

Aos professores Jorge Morais, Marcus Gasparetti, Vera Krepker, Marcos Catalan e Renato Porto, recebam meu abraço de agradecimento por todo contorno técnico a que se dispuseram ao longo desse estudo.

E, finalmente, à casa que inspirou toda essa investigação científica, registro meu profundo agradecimento aos nobres colegas do Procon de Juiz de Fora. Obrigada por me despertarem a crença na justiça e a legítima paixão pelo Direito do Consumidor.

“De costas voltadas não se vê o futuro, nem o rumo da bala, nem a falha no muro, e alguém me gritava com voz de profeta, que o caminho se faz entre o alvo e a seta”.
(Pedro Abrunhosa)

RESUMO

O direito do consumidor, em suas várias vertentes, foi uma grande conquista batalhada a duras penas ao longo da história da sociedade. Assim como o avanço desse direito, as infrações de consumo são, cada vez mais crescentes fazendo-se necessário repensar na contemporaneidade a efetividade do direito administrativo-consumerista sancionador que, apesar de rigoroso, não tem sido capaz de desencorajar o fornecedor ao cometimento de novos ilícitos. Desta feita, têm-se que as sanções aplicadas, especialmente as pecuniárias, não estejam sendo suficientes para desestímulo dessa conduta infrativa e, talvez, um novo olhar para essa realidade por meio da educação do fornecedor para as regras de consumo possa vir a mudar esse horizonte como o modelo análogo adotado pelo Código de Trânsito Brasileiro.

PALAVRAS-CHAVE: Direito do Consumidor; Processo Administrativo; Multa; Ressocialização do Fornecedor.

ABSTRACT

Consumer law, in its various forms, was a great achievement that was barely battled throughout the history of society. As well as the advancement of this right, consumer infractions are each time more increasing, making it necessary to rethink in contemporaneity the effectiveness of administrative sanctioning consumer law which, although rigorous, has not been able to discourage the supplier from committing new illicit acts. As a result, it is considered that the penalties applied, especially pecuniary ones, are not enough to discourage this infractive conduct and, perhaps, a new look at this reality through the education of the supplier to the rules of consumption may change this horizon as the analog model adopted by the Brazilian Traffic Code.

KEYWORDS: CONSUMER LAW; ADMINISTRATIVE PROCESS; TRAFFIC TICKET; RESOCIALIZATION OF THE SUPPLIER.

Sumário

Introdução.....	11
I – O SISTEMA DE INFORMAÇÕES NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR BRASILEIRO – SINDEC.....	12
1.1 Contextualização da legislação consumerista do Brasil pré Sistema de Defesa do Consumidor.....	12
1.2 A Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor e a legitimidade dos Procon's brasileiros.....	16
1.3 A ferramenta Sindec.....	19
1.3.1 Extra Procon.....	21
1.3.2 Simples Consulta.....	21
1.3.3 Atendimento Preliminar.....	22
1.3.4 Carta de Informação Preliminar.....	23
1.3.5 Abertura direta de reclamação.....	24
1.4 Cadastro de Reclamações Fundamentadas.....	25
1.5 A evolução da tutela consumerista diante do comportamento da nova sociedade de consumo.....	26
1.6 A plataforma “consumidor.gov” como resolução de conflito.....	31
II – AS PENALIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO.....	34
2.1 Multa.....	34
2.2 Apreensão e Inutilização do Produto.....	37
2.3 Cassação do Registro, Proibição de fabricação e Suspensão de fornecimento.....	40
2.4 Revogação de Concessão ou permissão de uso.....	42
2.5 Suspensão da atividade e Cassação de licença.....	43
2.6 Intervenção Administrativa, Interdição e Imposição de contrapropaganda.....	44
III – A PROBLEMÁTICA EM TORNO DA SANÇÃO.....	48
3.1 Breves apontamentos sobre a controvérsia e a efetividade das sanções administrativas na contemporaneidade.....	48
3.2 O papel da penalidade administrativa.....	50
3.3 A responsabilidade objetiva e o <i>bis in idem</i> na cumulação e penas.....	51
3.4 Questão problema: A pena pecuniária aplicada nos processos administrativo- consumeristas tem alcançado sua finalidade?.....	58
IV – PESQUISA, RESULTADO E ANÁLISE.....	59

4.1 Justificativa e objetivo da pesquisa de campo.....	59
4.2 Análise informacional e o questionário aplicado para a coleta de dados sobre as penalidades aplicadas pelos Procon's em todos os Estados brasileiros.....	61
4.3 Resultados obtidos.....	62
4.4 Metodologia observacional qualitativa-quantitativa sobre processos no Procon de Juiz de Fora/MG.....	67
4.5 Inferência, teorização enraizada no dado.....	69
V – A RESSOCIALIZAÇÃO DO FORNECEDOR.....	71
5.1 A questão da reincidência face ao resultado da pesquisa de campo: possíveis causas...	71
5.2 A contumácia das empresas de telecomunicações enquanto ocupantes dos primeiros lugares mais reclamados no índice brasileiro.....	73
5.3 A influência do consumidor no comportamento dos fornecedores para cumprimento da norma.....	75
5.4 Meios e solução alternativa de ressocialização como resultado do estudo realizado.....	78
Conclusão.....	81
Bibliografia.....	83

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELA

Gráfico 1: Comparativo anual de sistemas.....	63
Gráfico 2: Comparativo anual de registro de reclamações gerais.....	63
Gráfico 3: Comparativo anual de registro de reclamações sobre telefonia.....	64
Gráfico 4: Comparativo anual de processos (FNA) no Procon de Juiz de Fora.....	68
Tabela 1: Operadoras.....	68

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

Ag.Rg.	–	Agravo Regimental
ANEEL	–	Agência Nacional de Energia Elétrica
CDC	–	Código de Defesa do Consumidor
CF	–	Constituição Federal
CGAJ	–	Coordenação Geral de Assuntos Jurídicos
CIP	–	Carta de Informação Preliminar
CNPDC	–	Comissão Nacional Permanente de Defesa do Consumidor
CODECON	–	Código de Defesa do Consumidor
CTB	–	Código de Trânsito Brasileiro
DJe	–	Diário da Justiça eletrônico
DPDC	–	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
FNA	–	Fundamentada Não Atendida
INMETRO	–	Instituto Nacional de Metrologia
MERCOSUL	–	Mercado Comum do Sul
OEA	–	Organização dos Estados Americanos
REsp	–	Recurso Especial
SDE	–	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
SENACON	–	Secretaria Nacional do Consumidor
SINDEC	–	Sistema de Informação Nacional de Defesa do Consumidor
SNDC	–	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
SPC	–	Sistema de Proteção ao Crédito
STJ	–	Superior Tribunal de Justiça
UFIR	–	Unidade Fiscal de Referência

Introdução

O direito do consumidor é uma verdadeira conquista dos povos enquanto evolução das relações contratuais, todavia, em razão das inovações tecnológicas atreladas a toda a facilidade que a arte de comprar e vender trouxeram à sociedade moderna, tornaram-se ainda mais evidentes as mazelas praticadas pelos fornecedores para o cumprimento da legislação consumerista no ordenamento jurídico brasileiro.

Desta feita, o sistema nacional precisou estruturar-se para tratar essa desigualdade comercial, posto que o consumidor é – e fatalmente continuará a ser – o ente mais vulnerável dessa conexão. Assim, o Sistema de Informações Nacional de Defesa do Consumidor surgiu no sentido de estruturar de maneira coesa os Procon's de todo o território brasileiro, registrando as denúncias dos consumidores permitindo, com isso, um maior direcionamento na elaboração e no cumprimento da Política Nacional das Relações de Consumo.

Como consequência destas demandas formalizadas, os processos administrativos tratam da apuração do ilícito cometido com sucessiva aplicação de sanção, que comumente é adotada em forma pecuniária. Entretanto, as multas que ora têm sido aplicadas pelos órgãos de defesa do consumidor no Brasil não têm cumprido o seu papel exordial, disciplinador, suficientemente preciso a ponto de educar a empresa ao cometimento de nova (e às vezes a mesma) infração.

Repensar a efetividade da sanção, sua finalidade e real aplicação traz questionamentos que carecem de reflexão. No processo administrativo sancionador, a pena tem cumprido o seu objetivo pelo qual é imposta? O que leva uma empresa a reiterar a prática infrativa aumentando seu índice de reincidência? O consumidor pode, de certa forma, contribuir para que o fornecedor pratique a infração consumerista? Essas perguntas buscaram ser respondidas encontrar ao longo do presente estudo.

Assim, ressocializar o fornecedor utilizando-se como instrumento de ressocialização a educação para consumo é, primordialmente, o cumprimento da legislação disposta em nossa Carta Maior e, certamente, um benfazejo caminho a ser seguido.

I – O SISTEMA DE INFORMAÇÕES NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR BRASILEIRO – SINDEC

1.1 Contextualização da legislação consumerista do Brasil pré Sistema de Defesa do Consumidor

A discussão sobre as origens da tutela do consumidor no mundo, ainda é objeto de estudo até os dias de hoje. Os doutrinadores divergem-se sobre esse marco histórico, mas, de forma geral, coadunam-se ao afirmarem que as primeiras noções sobre o que mais tarde se tornaria o direito do consumidor, já existiam há muito tempo, antes mesmo de Cristo:

“No período romano, de forma indireta, diversas leis também atingiam o consumidor, tais como: a Lei Sempcônia de 123 a. C., encarregando o Estado da distribuição de cereais abaixo do preço de mercado; a Lei Clódia do ano 58 a. C., reservando o benefício de tal distribuição aos indigentes e, a Lei Aureliana, do ano de 270 da nossa era, determinando que fosse feita a distribuição do pão diretamente pelo Estado. Eram leis ditadas pela intervenção do Estado no mercado ante as dificuldades de abastecimento havidas nessa época em Roma¹”.

Na mesma linha, há contornos de aplicação da proteção do consumidor desde a Lei das Doze Tábuas:

“...o comprador podia exigir do vendedor uma declaração solene definindo as qualidades essenciais da coisa vendida. Tal declaração responsabilizava o vendedor, proibindo-o de realizar publicidade enganosa, o vendedor nesta época já deveria agir com transparência²”.

O fato é, que apesar das divergentes opiniões acerca do nascimento genuíno do direito consumerista, o consumidor somente foi reconhecido como um sujeito de direito após a elaboração de normas que lhe asseguram essa proteção.

Consagrando a importância desse direito, os Estados Unidos – a maior potência mundial – posicionaram-se publicamente a respeito, em um fatídico e histórico discurso do então Presidente John Kennedy, em 15 de março de 1962, dizendo em linhas: “Consumidor

1 PRUX, Oscar Ivan. In **Responsabilidade Civil do Profissional Liberal no Código de Defesa do Consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988. p. 79.

2 SANTOS, Altamiro José dos. **Direitos do Consumidor**. Revista do IAP. Curitiba, Instituto dos Advogados do Paraná, nº. 10, 1987. p. 78-79

somos todos nós”, reconhecendo o direito do consumidor sobre segurança, informação, escolha etc nas relações de consumo. A repercussão teve um impacto global tamanho, que consagrou o dia 15 de março como o dia internacional do consumidor.

Aproximadamente, duas décadas após esse feito, a Organização das Nações Unidas publicou a Resolução nº 39/248, de 09 de abril de 1985³, fixando preceitos gerais que reconheciam o consumidor como sujeito frágil no mercado de consumo (do ponto de vista econômico, técnico e informacional) carecendo, portanto, de um tratamento especial.

As recomendações da ONU, apesar de serem normas de caráter soft law, sempre possuíram uma enorme influência no comportamento da comunidade internacional. A ausência de força coercitiva não quer dizer que ela não tenha eficácia, já que sua ratificação pelos Estados traz uma contribuição cada vez mais sensível à formação de novas regras costumeiras, uma verdadeira *opinio juris* a ser seguida por uma prática de acordo.

Esta recomendação especificamente, foi determinante para que o Brasil impulsionasse a elaboração do seu próprio código. No âmbito nacional, diversas entidades e associações se reuniram em um apelo governamental para a criação de leis que regulamentassem o Direito do Consumidor Brasileiro, pois, com a evolução das relações de consumo, a discrepante diferença técnica existente entre “consumidor x fornecedor” havia se tornado ainda mais evidente.

A mudança nas relações não ocorreu somente no plano comercial, as relações trabalhistas também sofreram grande impacto após a Revolução Industrial na medida em que os trabalhadores começaram a migrar do campo para a cidade trocando o plantio, cultivo e a agricultura pelo trabalho em massa nas grandes fábricas. Vários centros urbanos formaram-se ao redor das indústrias, dando início aos vilarejos de trabalhadores que acreditavam na ideia de “estabilidade”. Porém, a enorme busca por emprego trouxe como consequência a desvalorização da mão de obra e o ressurgimento da “quase-escravidão”.

As empresas auferiram lucros estratosféricos, enriqueceram e geraram nichos de concentração econômica. Mas, um país livre por essência não poderia ter como base o “aprisionamento” dos seus trabalhadores e, um novo olhar do Estado fez surgir o chamado Estado Social de Direito, cujo objetivo era coibir a exploração trabalhista, combater a miséria assegurando ao cidadão o uso e gozo de seus direitos políticos, sociais, individuais e

3 ONU Resolução nº 39/248 de 09 de Abril de 1985. [Em linha]. [Consult. 06 Set. 2016]. Disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r248.htm>

econômicos.

Os Estados passaram a incorporar esse modelo democrático-social com poder limitado, consagrando no bojo de suas constituições essa regulamentação, conforme ocorreu no Brasil, cuja Constituição Federal de 1988 dispôs em seu texto (art. 5º, XXXII): “o Estado promoverá na forma da lei o direito do consumidor”⁴. Tal comando, pôs, efetivamente, o governo em uma condição de guardião do direito de seu povo, em vez de mero espectador de uma parca, tímida e velada tutela consumerista.

Assim, o Brasil influenciado por essa proteção – já acentuada em outros países – deu início à criação daquilo que mais tarde tornou-se seu Código de Defesa do Consumidor (CDC).

O anteprojeto do CDC contou com a ajuda de vários juristas, estudiosos, membros da sociedade civil, órgãos e entidades de defesa do consumidor, além de outros profissionais para que o texto da lei tivesse como característica principal a multidisciplinaridade – pois a proteção do consumidor se faz da correlação do direito com disciplinas como marketing, psicologia, economia, contabilidade etc.

Foi em 1988 com advento da Constituição da República Brasileira, que no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que ficou determinada a elaboração de um Código de Defesa do Consumidor em 120 dias após a promulgação da Constituição Federal.

A legislação de defesa do consumidor em forma de código, veio derogar o Código Civil e outras leis que já tratavam da matéria. Fez-se mister essa codificação em razão da revolução cultural na sociedade de consumo, afetada pelo descaso do fornecedor com a fabricação em massa de produtos que deixavam a desejar fatores como qualidade e segurança em prol do lucro.

Pode-se dizer que esse desequilíbrio acentuado está diretamente relacionado à desigualdade de informações posto que, os fornecedores conhecem o produto, as estratégias de venda, o funcionamento do mercado e, principalmente, o momento oportuno para redução e aumento dos preços. Já os consumidores são desprovidos dessas técnicas e quase sempre desguarnecidos de esclarecimentos para avaliar ou comparar todas as características do mercado.

Por isso, a preocupação do legislador constituinte com a defesa do consumidor, já possuía previsão legal quando a própria Constituição/88, antes mesmo da promulgação do

4 CONSTITUIÇÃO Federal do Brasil, 1988. **Diário Oficial da União**, N.º 191- A, Seção I, (05-10-88).

referido Código, assegurou que a promoção da defesa dos consumidores era dever do Estado e um direito fundamental dos cidadãos (art. 5º XXXII; CF). A Carta Magna ainda foi além, previu em seu artigo 170, V, que a ordem econômica tem, por fim, assegurar a todos a existência digna conforme os ditames da justiça social, observando, dentre outros, a defesa do consumidor.

Mas, somente em 1990 que foi oficialmente publicada a Lei Federal 8.078/90⁵, um microssistema jurídico composto por princípios, regras gerais e específicas de direito, buscando os mais variados instrumentos para a efetiva tutela consumerista. Nascia então, uma norma de ordem pública e interesse social, organizada para viabilizar a proteção do ente mais vulnerável e quase sempre hipossuficiente nas relações de consumo: o consumidor.

O Código de Proteção e Defesa do Consumidor constitui-se, sem qualquer dúvida, em um notável avanço sob muitos aspectos, pautando-se pelos avanços verificados nos mais adiantados países industrializados, seguindo as diretrizes acenadas pela ONU, bem como, trilhando os caminhos principiológicos traçados pela Comunidade Europeia para os países que a integram⁶.

Tal Lei Federal consolidou sistematicamente a tutela do consumidor:

“O CDC brasileiro não é um código de ‘consumo’ como a consolidação legal francesa denominada *Code de la Cosumation*, nem é uma lei geral sobre contratos de adesão comerciais e civis, concentrada no método do uso das cláusulas contratuais gerais, como a lei alemã de 1976, AGBGesetz. O brasileiro concentra-se justamente no sujeito de direitos, visa proteger este sujeito, sistematiza suas normas a partir desta ideia básica de proteção de apenas um sujeito ‘diferente’ da sociedade de consumo: o consumidor. É o Código (todo construído sistemático) de Proteção (ideia básica instrumental e organizadora do Sistema de normas oriundas de várias disciplinas necessárias ao reequilíbrio e efetivação desta defesa e tutela especial) do Consumidor!⁷”

A partir da publicação desta norma, o sistema jurídico brasileiro precisou organizar-se para assegurar seu cumprimento, e, assim, foi criado o Sistema Nacional de Defesa do

5 CÓDIGO de Defesa do Consumidor: Lei Federal n.º 8.078/90, de 11 de Setembro. Brasília. Diário Oficial da República. [Em linha]. Ministério da Justiça. [Consult. 06 Set. 2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm

6 FONSECA apud GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida – A livre concorrência como garantia do consumidor. p. 40.

7 MARQUES apud GLÓRIA. . p. 41.

Consumidor (SNDC), regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 2.181/97⁸, integrando órgãos federais, estaduais e municipais.

1.2 A Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor e a legitimidade dos Procon's brasileiros

A criação de um sistema integrado para organização da proteção e defesa do consumidor brasileiro originou, ainda, o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, órgão este atualmente transformado na Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (SENACON) por força do Decreto Federal nº 7.738/2012⁹, o qual possui a responsabilidade de planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a Política Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor (art. 3º do Decreto 2.181/87) vinculado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, com atribuições estabelecidas pelo art. 106 do Código de Defesa do Consumidor.

No quadro internacional, ela também representa os interesses consumeristas perante o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização dos Estados Americanos (OEA), dentre outros. É órgão orientador quanto aos questionamentos afetos à matéria de consumo e “deve prestar constante e permanente orientação em matéria de consumo, especialmente no tratamento de questões com repercussão nacional¹⁰”.

São muitas as atividades desempenhadas pela Secretaria Nacional, que conta com o apoio e a atuação dos Procon's em todo o Brasil. Este, vem a ser um órgão do Poder Executivo, cuja finalidade primordial é receber reclamações dos consumidores, intermediando uma solução junto aos fornecedores. Da análise do Procon na reclamação formalizada e instruída do consumidor, o órgão investido do poder de polícia do Estado, passa a ser o legítimo titular do direito para a apuração do ilícito consumerista por meio dos trâmites do processo administrativo:

“O PROCON funciona como instância de instrução e julgamento no âmbito de sua

8 DECRETO n.º 2.181/97. **Diário Oficial da União**, (20-03-97), p. 5644. [Em linha]. [Consult. 02 Set. 2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm

9 DECRETO n.º 7.738/12. **Diário Oficial da União**, (29-05-12), p. 1. [Em linha]. [Consult. 06 Set. 2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7738.htm

10 BRASIL – Escola Nacional de Defesa do Consumidor. In **Manual do Direito do Consumidor**. 3.^a ed. Brasília: SDE/DPDC, 2010. p. 20

competência e da legislação complementar, a partir de regular procedimento administrativo. O processo administrativo no âmbito do PROCON é um conjunto de atos ordenados e estabelecidos em lei com o objetivo de subsidiar uma decisão motivada que conclua pelo acolhimento ou não de reclamação fundamentada por consumidor.¹¹”

O resultado desses processos administrativos fomenta dados e informações de suma importância para que o sistema possa fazer uma análise do que está a ocorrer no mercado de consumo.

Os Procon's possuem competência de ordem municipal, estadual ou distrital – de acordo com sua circunscrição – e integram o chamado Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, como instrumento de busca ao atendimento das necessidades dos consumidores dentro da Política Nacional das Relações de Consumo, nos termos do art. 4º, CDC¹².

Regulando essa sistemática, o Decreto Federal 2.181, de 1997¹³, foi publicado para determinar os procedimentos do processo administrativo a serem seguidos na apuração do ilícito consumerista, designando, ainda, os procedimentos para a coibição dos abusos do mercado de consumo, aplicando penalidades ao fornecedor reticente ao cumprimento da lei.

Tais penalidades administrativas impostas pelo órgão fiscalizador perpassam desde a aplicação de multa até a cassação de licença de funcionamento (art. 18 do Dec. Fed. 2.181/97) e sua principal função, nada mais é do que o caráter propedêutico de educar o fornecedor ao não cometimento de novas práticas infrativas.

O poder de polícia aí resta presente, eis que impõe aos órgãos de proteção o dever de restringir a conduta lesiva do fornecedor com a respectiva aplicação de penalidade. A ação proibitiva não é ato discricionário da administração pública, mas sim um dever de agir. Logo, o Procon é legítimo para determinação, por exemplo, da cassação da licença de funcionamento de determinado fornecedor quando este praticar infração nas relações de consumo, respeitando sempre o grau da ofensividade e a tutela do direito da coletividade.

11 BRASIL – Escola Nacional de Defesa do Consumidor. In **Manual do Direito do Consumidor**. 3.^a ed. Brasília: SDE/DPDC, 2010. p. 22

12 Código de Proteção e Defesa do Consumidor Brasileiro. Lei Federal 8.078 de 1990. Art. 4º: A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios. (Incisos I ao VIII).

13 DECRETO n.º 2.181/97. **Diário Oficial da União**, (21-03-97), p. 5644. [Em linha]. [Consult. 29 Jan. 2018]. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2181-20-marco-1997-445015-norma-pe.html>

Essa legitimidade está descrita nos arts. 5º e 33º do Decreto Federal 2.181/97, o qual retifica a competência dos Procon's para aplicação de sanção:

Art. 5º Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo.

Art. 33. As práticas infrativas às normas de proteção e defesa do consumidor serão apuradas em processo administrativo, que terá início mediante:

(...)

§ 2º A recusa à prestação das informações ou o desrespeito às determinações e convocações dos órgãos do SNDC caracterizam desobediência, na forma do art. 330 do Código Penal, ficando a autoridade administrativa com poderes para determinar a imediata cessação da prática, além da imposição das sanções administrativas e civis cabíveis.

Ainda dentro do conceito a respeito do Poder de Polícia dos Procon's, se faz mister ressaltar que “Poder de Polícia é a faculdade de que dispõe a administração pública para conceituar e restringir o uso e gozo de bens, atividades e direitos individuais em benefício da coletividade ou do próprio Estado”¹⁴. Assim, está perfeitamente enquadrável a ação dos Procon's na defesa dos consumidores quando este impõe ao infrator medidas que servirão de reprimenda para conduta lesiva:

“Em relação às atribuições legais específicas do DPDC, a competência para o exercício do Poder de Polícia da União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal segue a distribuição constitucional das competências administrativas, com base no princípio da predominância do interesse, conforme melhor doutrina”.¹⁵

Por outra análise, é possível resumir-se o Poder de Polícia como aquele “correspondente à atividade estatal que não almeja outra coisa senão uma abstenção dos particulares”¹⁶. E como um verdadeiro manto protetor do Estado, o Poder de Polícia convive simbioticamente com o disposto na Constituição Federal da República Brasileira, já que nos

14 MEIRELLES, Hely Lopes. **In Direito Municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008 p. 133.

15 MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SDE/DPDC/CGAJ **Nota Técnica nº. 328/2005**. [Consult. 29 Ago. 2016]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/questoes-individuais-e-locais-submetidas-ao-dpdc.pdf>

16 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **In Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, 2008 p. 823.

termos da Lei Federal 8.078/90, o CDC estabelece normas de defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social.

Muitos foram os debates acerca da competência dos Procon's para aplicação de penalidade em razão de uma reclamação formalizada a partir de um único consumidor, (consumidor-reclamante) ao invés da aplicação de penalidade em decorrência de uma infração que afeta a toda uma coletividade. Todavia, o STJ pacificou o entendimento, tornando legítima a aplicação de penalidade dos Procon's em razão do seu poder de polícia, seja por decorrência da reclamação de um consumidor individualmente, seja pela proteção de interesses difusos e coletivos nos termos que merecem a transcrição a seguir:

“Ocorre que o entendimento do Sodalício de origem, de que o Procon não possui competência para aplicação de multa em decorrência do não atendimento de uma reclamação individual (fl. 211/STJ), não está em conformidade com a orientação desta Corte Superior. A sanção administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor funda-se no Poder de Polícia – atividade administrativa de ordenação – que o Procon detém para cominar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990, independentemente de a reclamação ser realizada por um único consumidor, por dez, cem ou milhares de consumidores. O CDC não traz qualquer distinção quanto a tal, descabendo ao Poder Judiciário fazê-lo. Do contrário, o microsistema de defesa do consumidor seria o único a impedir o sancionamento administrativo por infração individual, de modo a legitimá-lo somente quando houver lesão coletiva (...) A sanção administrativa prevista no art. 57 do Código de Defesa do Consumidor é legitimada pelo poder de polícia - atividade administrativa de ordenação - que o Procon detém para cominar multas relacionadas à transgressão dos preceitos da Lei n. 8.078/1990”¹⁷.

1.3 A ferramenta Sindec

Os órgãos de proteção ao consumidor, integrantes do Sistema Nacional Brasileiro, são orquestrados e orientados pela Secretaria Nacional do Consumidor – SENACON, que nos termos dos arts. 105 e 106 da Lei Federal 8.078/90, contam com um rico sistema denominado Sistema de Informações Nacional de Defesa do Consumidor – SINDEC, utilizado por todos

17 BENJAMIN, Antônio Herman relat. - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça com o número REsp1415934, de 13 de Outubro de 2010. [Em linha]. [Consult. Em 29 Jan. 2018]. Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153328190/agrg-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1415934-sc-2013-0360663-0>

os Procon's do Brasil para registro e processamento das demandas de consumo.

Este software foi criado pelo Ministério da Justiça por meio do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC para reunir as informações dos Procon's em um mesmo banco de dados. Em 2011, foi publicado o primeiro boletim Sindec¹⁸ reunindo os dados dos assuntos mais reclamados em todo país.

A base de dados desse robusto sistema localiza-se na capital federal, Brasília, e assemelha-se ao sistema de dados utilizado pela Polícia Federal no Ministério da Justiça. “É uma política pública que, por meio de um conjunto de soluções tecnológicas, representa um eixo fundamental de integração do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) e de fortalecimento da ação coordenada e harmônica entre seus órgãos”¹⁹.

Para integrar o Sindec foram criados diversos tipos de registro utilizados pelos Procon's para contabilizar as reclamações individuais dos consumidores e, anualmente, são divulgadas por meio do “Cadastro Nacional”, as empresas mais demandadas em todo território brasileiro, o que permite ao consumidor uma seleção mais consciente de quais marcas de produtos/serviços deseja contratar.

Esse conjunto de dados criado a partir das reclamações afetas às relações de consumo brasileiras é de suma importância para o desenvolvimento da Política Nacional das Relações de Consumo, auxiliando a consumidores e fornecedores a se relacionarem harmoniosamente. Ademais, o acesso a esses dados e demais informações do Sindec “efetiva o Princípio da Publicidade na Administração Pública permitindo a promoção de políticas públicas nacionalmente integradas para a Defesa do Consumidor”²⁰.

Entre as espécies de registro que alimentam o Sistema Nacional de Informações têm-se: Extra Procon; Simples Consulta; Atendimento Preliminar; Carta de Informações Preliminares; Abertura de Reclamação; e o Cadastro de Reclamação Fundamentada. Esses tipos de registros guardam relação direta com o Cadastro Anual e com o processo administrativo; sendo fundamental distingui-los como exposto a seguir.

18 MINISTÉRIO da Justiça. Boletim Sindec. [Em linha]. [Consult. 21 Dez. 2018] Disponível em <http://justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>

19 MINISTÉRIO da Justiça. **O que é Sindec.** [Em linha]. [Consult. 22 Ago. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec>

20 *Idem.*

1.3.1 Extra Procon

Os Procon's brasileiros recebem, diariamente, dezenas de reclamações de consumidores, entretanto, grande parte desses problemas não são de competência do Procon para a resolução, já que o órgão se restringe aos conflitos inerentes às relações de consumo.

Todavia, a marca “Procon” goza de notório reconhecimento no Brasil e possui grande relevância social na medida em que as estatísticas de resolução dessas reclamações registradas ocupam elevados patamares de êxito no atendimento. Assim, os cidadãos, por vezes, socorrem-se ao órgão para registrar reclamações trabalhistas, cíveis e até familiares justamente por acreditarem ser o Procon uma espécie de Defensoria Pública, cujo prazo de encerramento da demanda é ainda menor se comparado aos demais.

Cumprindo o seu papel social de receber esse consumidor e direcioná-lo a procurar o local correto, o Procon presta um serviço de utilidade pública que revelará, mormente, por meio destes registros, quais outras áreas prescindem de uma campanha maior de informação, seja pela natureza do serviço, seja para sedimentar a localização de postos de atendimento.

Para catalogar esse tipo de encaminhamento, o Sindec traz o “Extra Procon”, onde se faz necessária a qualificação do consumidor, a descrição resumida de seu relato, bem como, a informação prestada pelo Procon e o correto órgão encaminhado.

Segundo dados do Ministério da Justiça, 77.507 atendimentos “Extra Procon” foram registrados no último ano (2017)²¹.

1.3.2 Simples Consulta

O registro “Simples Consulta” é adotado quando a demanda trazida pelo consumidor trata-se apenas de uma dúvida sobre a existência ou não de um direito em determinada circunstância, uma interpretação contratual, um verdadeiro esclarecimento sobre uma oferta, um financiamento, uma recusa na prestação do serviço, um agir nas situações comerciais da vida cotidiana.

Imperioso destacar, que este tipo de registro “Simples Consulta” não é gravado contra nenhum fornecedor, pois conforme seu próprio nome, trata-se apenas de uma consulta realizada pelo cidadão a um técnico de defesa do consumidor sem que com isso se caracterize

21 MINISTÉRIO da Justiça. **Boletim Sindec**. [Em linha]. [Consult. 31 Out. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>

uma reclamação. Certas vezes o consumidor não possui respaldo jurídico para sua pretensão e essas dúvidas – na maioria das vezes – por questões contratuais sobre relação de consumo, não ensejam intermediação do Procon perante o fornecedor de produtos ou serviços.

Neste caso, cabe ao Procon o devido registro do questionamento trazido pelo consumidor com a consequente orientação prestada. Esses dados também integram os registros gerais do Sindec, porém não compõem o cadastro de Reclamações não fundamentadas.

1.3.3 Atendimento Preliminar

A modalidade de registro “Atendimento Preliminar” significa dizer que a reclamação trazida pelo consumidor foi resolvida, de plano, por meio do intermédio do Procon perante o fornecedor. Neste caso, o órgão realiza ligação telefônica para o reclamado, que em sua maioria (ao menos os mais demandados) já possuem um canal de atendimento exclusivo para os órgãos de defesa do consumidor e a partir desse contato, o técnico trata a questão do reclamante diretamente com a empresa formando uma tríade mais equilibrada em busca de resolução para o conflito.

Em termos de agilidade, este cadastro revela a modalidade mais eficaz das demandas de consumo, como por exemplo na tratativa de restituição simples de cobrança indevida, substituição de produto que aguardou por mais de trinta dias por reposição de peças dentro do período de garantia, ou até mesmo o cancelamento de um serviço que o consumidor não obteve sucesso pelos canais de atendimento ao cliente. Percebe-se que são situações onde o direito do consumidor é latente, não cabendo mais discussão para aplicação da lei.

Para um maior alcance do “Atendimento Preliminar”, alguns Procon’s vêm investindo em recursos digitais, objetivando agilidade no atendimento aos consumidores e, por meio da tecnologia “totem”, tem sido implantado soluções alternativas para a resolução imediata das demandas de consumo. Tratam-se de máquinas que os fornecedores instalam nos órgãos de proteção ao consumidor, via termos de parceria, que proporcionam aos técnicos de atendimento de Procon’s conversarem com a empresa em tempo real por videoconferência, com exclusividade, sem qualquer tempo de espera.

Neste ato, são apresentadas propostas objetivas para a solução do problema trazido pelo requerente, e, por isso, é primordial que neste tipo de registro tenha-se gravado o acordo

celebrado com todos os dados dos que participaram da negociação. Assim, o consumidor tem uma resposta com o máximo de brevidade para o seu reclame, e, lado outro, tem o fornecedor uma ferramenta para mitigar os seus problemas mais comuns para com os seus clientes, sem com isso encorpar o cadastro das reclamações fundamentadas, já que o atendimento preliminar não gera dados estatísticos para empresas demandadas negativamente sem atendimento ao pleito autoral em Procon's.

1.3.4 Carta de Informação Preliminar

A Carta de Informação Preliminar (CIP) é o registro mais utilizado pelos Procon's, pois nem sempre faz-se exitoso ou possível o contato telefônico a ser realizado com o reclamado, seja pela infraestrutura de cada Procon com questões orçamentárias relacionadas ao número de funcionários, aparelhos telefônicos etc., seja pelo formato de atendimento pós-venda de cada fornecedor, que às vezes não dispõe de um canal de atendimento para reclamações de seus clientes, quiçá exclusivo para Procon's. Desta maneira, a segunda alternativa adotada pelo Procon normalmente é a de notificar o fornecedor para resolver o problema diretamente com o consumidor devendo a empresa encaminhar cópia do possível acordo ao órgão.

Nesta carta, o requerido é convidado a apresentar esclarecimentos e demais informações, além de eventuais propostas de conciliação sobre os fatos narrados pelo reclamante, sendo também um momento oportuno para que a empresa apresente as razões de fato e de direito que porventura possam desconstituir a pretensão autoral. Para que isso ocorra faz-se mister que a Carta de Informação Preliminar contenha alguns requisitos mínimos, conforme orienta o Ministério da Justiça, por meio da Senacon:

“A CIP, do ponto de vista do grau de intervenção do Procon, é o tipo de atendimento intermediário entre o Atendimento Preliminar e a Abertura Direta de Reclamação (...) A carta deve conter alguns elementos essenciais: a) descrição sucinta, porém detalhada da demanda do consumidor; b) descrição da ação que o consumidor pretende que seja cumprida pelo fornecedor para solução do seu problema; c) prazo para resposta por parte do fornecedor; d) aviso de que o não atendimento à solicitação ensejará abertura de reclamação ou outras medidas cabíveis”²².

22 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual do direito do consumidor** / Escola Nacional de Defesa do Consumidor; elaboração de Leonardo Roscoe Bessa e Walter José Faiad; Coordenação de Ricardo Morishita Wada. 3ª. ed. Brasília; SDE/DPDC, 2010. p. 158.

Posta a primeira etapa da CIP, o fornecedor terá o prazo em média de 10 dias para resposta e o consumidor retornará ao Procon em data determinada pelo órgão para tomar conhecimento das informações e propostas apresentadas pelo fornecedor. Resolvida a demanda, a CIP será baixada como acordo ou, caso não atendida, a demanda será convertida em Reclamação gerando por consequência uma convocação para realização de audiência.

É dever do órgão de proteção e defesa do consumidor, nos termos do art. 4º da Lei Federal 8.078/90, acompanhar as propostas apresentadas por estes fornecedores que recebem a CIP, uma vez que este meio de registro é um instrumento de atendimento que deve ser constantemente calibrado, pois diversas são as situações nas quais as empresas possam vir a se desvirtuarem de seu objetivo, como por exemplo, aquele fornecedor que possui um volume grande de determinada reclamação pelos mesmos motivos e apesar do envio da CIP pelo Procon, a empresa perpetua-se no tempo com tal prática sem encontrar uma solução eficaz para que cessem as reclamações de seus usuários. Outro exemplo de inadequação pelo uso da CIP, seria para aquele fornecedor que apesar de apresentar propostas de acordo nessa fase de conciliação, não a cumpre tornando-se inútil ao Procon permanecer com a utilização desse meio de solução para com essa empresa, situação a qual será mais adequada a abertura direta de reclamação nos termos seguintes.

1.3.5 Abertura direta de reclamação

Como último meio de resolução de conflito, o Sindec definiu o registro de “Abertura direta de reclamação” para convocar fornecedor e consumidor para realização de audiência de conciliação sem que antes seja utilizado qualquer outro meio de contato prévio com a empresa.

O critério para adoção desta modalidade é exclusivo do órgão, que normalmente o utiliza nos casos dos fornecedores reticentes ou quando a questão trazida pelo consumidor envolve maior complexidade e urgência, como por exemplo, nas reclamações afeta à recusa dos planos de saúde na cobertura de procedimentos médico-hospitalares, situações as quais, se faz necessária uma análise mais detida do contrato entabulado pelas partes e as razões da negativa do plano, circunstâncias que se tornam inviáveis por contato telefônico ou virtual.

Segundo o Ministério da Justiça, esta espécie de registro também é recomendada “nos casos em que um determinado fornecedor habitualmente não responde a CIP, descumpra os

seus acordos ou não modifica o seu comportamento”²³.

Além dessas opções para que seja determinada de imediato a convocação da audiência, a abertura direta de reclamação também poderá decorrer de um retorno de CIP sem êxito no atendimento do pedido do requerente, ou ainda por determinação “*ex officio*”, quando não há uma reclamação de um consumidor específico e o órgão o substitui no polo ativo representando a coletividade.

O Decreto Federal 2.181/97 disciplina em seu art. 33, III, que a reclamação fundamentada e não atendida tem o condão de instaurar o processo administrativo para a apuração do ilícito com aplicação de sanção em caso de eventual condenação e, durante o ano de 2017, foram registradas 1.519.531 reclamações em todo país²⁴.

1.4 Cadastro de Reclamações Fundamentadas

A legislação de consumo brasileira em vigor desde 1990 – CDC, determinou em seu art. 44 a obrigação que os órgãos públicos de proteção ao consumidor possuem de divulgar periodicamente uma listagem com os dados dos fornecedores mais reclamados anualmente, indicando ainda se a reclamação formalizada pelo consumidor foi atendida ou não. Essa listagem recebe o nome de Cadastro de Reclamações Fundamentadas.

Nos termos do Ministério da Justiça, entende-se por reclamação fundamentada “a notícia de lesão ou ameaça a direito de consumidor analisada por órgão público de defesa do consumidor, a requerimento ou de ofício, considerada procedente por decisão definitiva”²⁵ (art. 58, Dec. Federal 2.181/97). Importante destacar, ainda que o fornecedor componha acordo com o consumidor posterior à decisão de classificação da reclamação como “Fundamentada Não Atendida”, tal acordo não terá o condão de elidir a penalidade a ser aplicada em decorrência da infração cometida pela empresa.

A importância da publicação do cadastro de reclamações fundamentadas vai além do simples cumprimento do texto legal, pois o direito à informação como um princípio basilar do

23 BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual do direito do consumidor** / Escola Nacional de Defesa do Consumidor; elaboração de Leonardo Roscoe Bessa e Walter José Faiad; Coordenação de Ricardo Morishita Wada. 3ª. ed. Brasília; SDE/DPDC, 2010. p. 163

24 MINISTÉRIO da Justiça. **Boletim Sindec**. p.3. [Em linha]. [Consult. 17 Out. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>

25 *Idem*. p. 129.

ordenamento jurídico consumerista permite ao consumidor um juízo de valor como critério determinante de escolha sobre qual marca pretende adquirir.

Pode-se dizer que o cadastro funciona como uma “*black list*” das relações de consumo, uma espécie de penalidade que afasta os consumidores mais conscientes de comprarem de empresas que não possuem, por exemplo, um atendimento eficaz em quesitos como garantia, assistência técnica, relacionamento pós-venda, canais de atendimento etc.

Da mesma forma que os fornecedores possuem o Sistema de Proteção ao Crédito – SPC para apontar o nome do cidadão inadimplente privando-o de comprar a crédito, o consumidor, por sua vez, possui o Cadastro de Reclamações Fundamentadas como instrumento para segregar os bons e os maus fornecedores. A tendência é que a sociedade esteja cada vez mais exigente com os produtos e serviços lançados no mercado de consumo, sendo o cadastro de reclamações fundamentadas uma excelente ferramenta para apontar as empresas que infringem as normas consumeristas. Lado outro, a listagem visa, também, incentivar os fornecedores a não constarem anualmente neste cadastro, promovendo, destarte, uma maior qualidade dos produtos e serviços comercializados.

1.5 A evolução da tutela consumerista diante do comportamento da nova sociedade de consumo

No Brasil, a legislação que tutela o consumidor nas relações de consumo, está a completar 29 anos, e ao longo de todo esse tempo, muitas transformações ocorreram. Os avanços foram profundos em toda a sociedade e o consumidor passou a ter mais “voz” no mercado consumerista. Entretanto, apesar de os suntuosos avanços protecionistas em sede de Direito do Consumidor, muitas violações a esses direitos ainda são praticadas pelos fornecedores neste mercado.

A preocupação com o direito à informação, à segurança e à qualidade dos produtos comercializados tornou-se mais evidente, especialmente, a exemplo do que ocorreu com a rotulagem dos produtos: prazo de validade; ingredientes; condições de armazenamento e refrigeração; produção geneticamente modificada etc. Foi a partir da legislação em comento, que os consumidores passaram a ser mais criteriosos quando da escolha dos produtos e, por consequência, essas circunstâncias trouxeram tantos benefícios para uma vida mais sadia.

O Código de Defesa do Consumidor Brasileiro, assegurou uma maior atenção com a

saúde e a segurança do consumidor, elencando como Política Nacional o respeito à dignidade da pessoa humana, além da transparência e harmonia nas relações de consumo.

Decerto e quase inimaginável, que há bem pouco tempo ingeríamos refrigerantes engarrafados em embalagem de vidro, cuja tampa quase sempre trazia ligeiro gosto de ferrugem, ou que hipertensos cometiam “suicídio lento e involuntário” ao consumirem alimentos com elevadíssimo teor de sódio, cuja informação inexistente no produto, não lhes permitia evitar. E o mesmo a se seguir entre os diabéticos, celíacos, fenilcetonúricos etc.:

“Ora, o CDC nada mais fez do que concretizar numa norma infraconstitucional esses princípios e garantias constitucionais. Assim, está previsto expressamente no seu art. 4º o respeito à dignidade, à saúde, à segurança, à proteção dos interesses econômicos, e a melhoria de qualidade de vida está também expressamente prevista no seu art. 4º caput²⁶”

Elucidando a hermenêutica dessa construção protecionista, Ricardo Freire divide a análise da evolução da tutela consumerista em dois momentos: período Moderno e período Pós-Moderno. Citando Boaventura Santos, ele fundamenta o período Moderno em dois pilares, quais sejam, a regulação e a emancipação, caracterizando a regulação como corolário do princípio do Estado articulado por Hobbes; pelo princípio do mercado, dominante sobretudo na obra de Locke; e pelo princípio da comunidade, cuja formulação domina toda a filosofia política de Rousseau²⁷.

Coroando essa perspectiva, o autor defende, ainda, que o famigerado Programa da Modernidade “fundar-se-ia na estabilidade dos referidos pilares, assegurada pela correlação existente entre os princípios regulatórios e as lógicas emancipatórias. (...) Nesta visão, o cerne do programa moderno, era a confiança na capacidade racional do ser humano”.²⁸

Após a crise do período Moderno e o nascimento de um novo perfil social-consumerista, surge o período Pós-Moderno marcado precipuamente, nas palavras de Freire, ‘pela hegemonia das forças do mercado, as quais se incumbem de moldar uma interação cada vez mais desigual entre consumidores e fornecedores de produtos ou serviços’²⁹.

26 RIZZATTO NUNES, Luiz Antonio – A Experiência Brasileira do Código de Defesa do Consumidor. **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**: Curitiba. Editora Bonijuris Ltda. ISSN 2237-1168. Vol. III, n.º 11 (setembro 2013), p. 71.

27 SOARES, Ricardo Maurício Freire – **In A nova Interpretação do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 2.ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 04.

28 *Idem*.

29 *Ibidem*.

Com o período Pós-Moderno, a hipervulnerabilidade tornou-se ainda mais acentuada:

“Sendo assim, abriu-se margem para o surgimento de imensos conglomerados empresariais, a massificação dos processos produtivos e a utilização progressiva de aparatos publicitários nas transações econômicas, acarretando profundos desequilíbrios na sociedade de consumo. Daí emerge a figura de um vulnerável consumidor. Cada vez mais ameaçado em sua integridade econômica, física e psíquica. O *homo cosumens* se enreda nas malhas opressivas do capitalismo.”³⁰

Toda a vulnerabilidade a que estamos – e sempre estivemos – expostos, nada mais é do que o reflexo do desenvolvimento social, científico-tecnológico do perfil da sociedade na arte de comprar e vender. Ulrich Beck, entende que “o risco vivenciado pela contemporaneidade deve ser reconhecido como comum a toda humanidade”. Beck batiza essa situação como “sociedade do risco” e acrescenta: “por seu princípio axial, seus desafios são os perigos causados pela civilização que não pode ser delimitado socialmente nem em espaço ou em tempo.”³¹

Esse conceito, ultrapassa fronteiras e, também, pode ser evidenciado no continente europeu. Em Portugal, por exemplo, Antonio Pinto Monteiro destaca os desafios e as dificuldades experimentadas pelos consumidores por meio dos contratos virtuais, fazendo especial menção, ainda, à legislação sobre o *time sharing* e sobre as viagens turísticas organizadas, institutos estes inovadores das relações de consumo.

A tutela consumerista precisou adequar-se à realidade hoje vivida. Os contratos dantes sacramentados pelo “fio-do-bigode”, hoje foram substituídos pela tecla “enter” dos computadores e telemóveis e, para regular essa gama das novas relações de consumo que emergiram nos últimos anos, foram publicadas diversas leis esparsas para complementar o direito do consumidor lusitano.

Todavia, em que pese a riqueza de toda a legislação criada para suprir e regular essas novas relações de consumo, “nem sempre à *law in the books* tem correspondido a *law in action*. E isto, muitas vezes, por deficiências do próprio sistema legal, a começar pela proliferação legislativa a que se tem assistido, a qual apresenta inconvenientes vários, desde logo pela dispersão e falta de unidade de que dá mostra. Essa é uma das razões por que o governo português nos confiou, já em 1996, a tarefa de constituir uma comissão para a

30 *Idem*. p. 13-14.

31 BECK apud VIEIRA; Gabriela de Castro – **In Consumo, Meio Ambiente e Logística Reversa**. Belo Horizonte: Arrares Editores, 2017. p. 60.

elaboração do Código do Consumidor”³².

No campo do direito Português, ainda carece de decisão a efetiva criação de um código do Consumidor, embora tudo se encaminhe para tal, como já fizeram alguns países da Europa. A ideia de um direito pluridisciplinar torna-se cada vez mais necessária para a solidificação de um direito imprescindível para a harmonia e o equilíbrio nas relações de consumo.

Assim, “é a necessidade de proteger a pessoa humana que exige a defesa do consumidor, tal como essa mesma necessidade já existiu no passado, a proteção do trabalhador e a autonomia do direito do trabalho. É a dignidade da pessoa humana, em suma, que leva a consagrações de regras especiais, seja quando actua na veste de trabalhador, seja quando actua na veste de consumidor. Num caso e no outro, trata-se de defender a pessoa humana de modo eficaz, através de regras específicas e adequadas”³³.

Ou, nas palavras do ilustre Professor Mário Frota:

“Em Portugal, a adoção de um Código de Direito do Consumo circunscrito à temática dos contratos de consumo constituiria um decisivo passo para a superação das dificuldades emergentes da pluralidade, proliferação e prolixidade de textos e normas de que densamente se povoa o ordenamento jurídico de consumidores... de forma esparsa, avulsa, inconsequente e em quantidades inapreensíveis”³⁴.

Todos nós somos consumidores. Não há como se evitar. Um mercado de consumo justo e equilibrado, atendendo as necessidades reais dos consumidores e fornecedores, resguardadas suas devidas proporções, traduz o verdadeiro sentido de evolução da tutela consumerista.

A evolução das relações de consumo fez surgir um novo tipo de consumidor no mundo moderno. Este, agora, muito mais preocupado em poupar tempo e dinheiro, conciliando essas preocupações à aquisição de produtos/serviços com qualidade e oportunidade de compra também conhecido como neoconsumidor:

32 MONTEIRO; Antonio Pinto – In A Protecção do Consumidor em Portugal e na Europa. **Academia Brasileira de Letras Jurídicas** [Em linha]. Nº 38 e 39, p. 183. [Consult. 13 Nov. 2017]. Disponível em <http://www.ablj.org.br/revistas/revista38e39/revista38e39%20ANT%C3%93NIO%20PINTO%20MONTEIRO%20A%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do%20consumidor%20em%20Portugal%20e%20na%20Europa.pdf>

33 *Idem*.

34 FROTA; Mário. In Por um Código de Direito do Consumo para Portugal – **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**. Curitiba: Editora Bonijuris Ltda. ISSN 2233-1168. Volume III, n.º 11 (Setembro 2013), p. 191.

“consideramo-nos cada vez menos como cidadãos do mundo e mais como clientes de um mercado global. Nas nações industrializadas, as discussões dos ‘direitos’, talvez com mais intensidade, refletirão nosso papel de consumidores, em vez de nossos direitos básicos humanos e civis”³⁵.

Somos “Novos Consumidores”, e não nos distinguimos dos que nos precederam em razão do lapso temporal, ou em virtude da idade, mas sim, por consequência dos procedimentos macroexplorados pelos fornecedores para o fomento da aquisição de seus produtos/serviços.

Ao repousarmos em nossas casas diante de televisores, por exemplo, acreditamos estar alheios a todo esse mundo paralelo, porém, na verdade, estamos diante do maior veículo de persuasão utilizado pelas grandes empresas, completamente voltados para a formação do nosso comportamento. Somos mormente convencidos quase que instintivamente pois, enquanto usufruímos dos nossos momentos de lazer, os fornecedores estão pesquisando as diversas técnicas de neuromarketing para que possam atingir certa e sorrateiramente o consumidor. Batimentos cardíacos, dilatação de pupila, alteração de temperatura, ondas cerebrais etc, são itens da análise realizada pelas grandes empresas especializadas nesta área, para que se atinja o sucesso de venda do fornecedor.

Nesse enlace, saem à frente as empresas que proporcionam “técnica de venda” aliada a “facilidade de aquisição” para o consumidor. Tudo é muito rápido e precisa ser prático e eficaz sem ser fugaz para que se sustente no mercado por longo tempo.

Diante disso, a atual sociedade de consumo, amparada pelo pilar da egocentricidade da arte de vender, está promovendo o aniquilamento do consumidor consciente, que realiza suas compras baseando-se no desejo e não na necessidade. Este é o novo perfil incutido na realidade das relações de consumeristas, que subverteu a capacidade de raciocínio do consumidor, substituindo-o pelo fascínio hipnótico propiciado por meio da publicidade.

De acordo com essa realidade, Guy Debord conceitua o quadro como a “Sociedade do Espetáculo”:

“Como indispensável adorno dos objetos produzidos agora, como demonstração geral da racionalidade do sistema, e como setor econômico avançado que molda diretamente uma multidão crescente de imagens-objetos, o espetáculo é a principal produção da sociedade atual. (...) A primeira fase da dominação da economia sobre a vida das pessoas acarretou, no modo de definir toda realização humana, evidente

35 LEWIS, David; BRIDGES, Darren – Academia Brasileira de Marketing. **In A Alma do Novo Consumidor.** São Paulo: M. Books, 2004. Prefácio. p. xi.

degradação do ser para o ter”³⁶.

A forma de comprar mudou, e a de vender mais ainda. Esse novo paradigma vem sendo alterado astuciosamente em uma jogada de tentativas, erros e acertos, amoldando o novo mercado consumerista. Marcando essa mudança, a empresa virtual “Price Line”, ofereceu uma inovadora condição de compra aos clientes por meio de seu site³⁷. Neste, os consumidores tiveram a oportunidade de anunciar o que gostariam de comprar e quanto desejavam pagar pelo produto. A partir do anúncio, aqueles fornecedores que se interessaram na oferta do cliente, concluíram a venda nos termos avançados trazendo satisfação garantida para ambas as partes.

O maior viés deste site se perfez com a venda de bilhetes aéreos. Da mesma maneira, o consumidor informava o quanto poderia pagar por determinado trecho aéreo sem escolher a hora do voo. De olho nisso, as companhias aéreas ofereceram seus assentos vagos e acabaram por lucrar – ainda que minimamente – por aquele lugar que viajaria vazio.

Atualmente, por mais que o fornecedor atenha-se às técnicas de persuasão para venda, se este não compreender as necessidades implícitas do seu nicho de consumo, possivelmente, estará fadado ao insucesso.

1.6 A plataforma “consumidor.gov” como resolução de conflito

Na década de 90, quando o Código de Defesa do Consumidor foi criado, a tecnologia virtual utilizada pelo cidadão comum ainda engatinhava. Os aparelhos celulares começavam a se tornar um produto mais acessível para todas as classes e uma nova forma de se comunicar vinha se expandindo rapidamente, nasciam os pagers, o programa de mensagem instantânea (ICQ) e os serviços de mensagens curtas (SMS – Short Message Service).

Logo após, chegaram os smartphones, uma evolução do aparelho celular cujo objetivo primordial era conferir ao consumidor a possibilidade de se comunicar através da internet usando o telefone, e a adesão a essa tecnologia tornou-se tão comum que, atualmente, as operadoras de telefonia vêm lançando planos mais voltados para o uso dados do que para a utilização em ligações telefônicas.

36 DEBORD, Guy. **In A Sociedade do Espetáculo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997. p. 17-18.

37 LEWIS, David; BRIDGES, Darren – Academia Brasileira de Marketing. **A Alma do Novo Consumidor**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2004. p. 02.

Decerto que o legislador não pensava que em pouco mais de dez anos à publicação da lei consumerista, a vida do cidadão pudesse ser controlada na palma da mão por um aparelho celular. Seria inimaginável que em tão pouco tempo pudéssemos estar a refletir sobre Bitcoin, compliance, offshores e comércio virtual. A sociedade mudou, assim como a forma de comprar, vender e viver também, e embora a legislação peque no quesito tempo para acompanhar a modernidade, algumas soluções alternativas vêm buscando mitigar esse transcurso de tempo trazendo maior agilidade na resolução de conflitos, especialmente na hora de definir direitos e obrigações nas relações econômico-comerciais.

Em 2015, foi lançada a plataforma virtual “consumidor.gov”³⁸, um projeto pioneiro e arrojado na resolução dos conflitos de consumo, criado por incentivo do Ministério da Justiça, por meio de lei mediante cooperação técnica entre órgãos como Ministério Público, Órgãos de Proteção ao Consumidor e Defensorias Públicas dos estados brasileiros. Esta plataforma é corolário do que instituiu o Plano Nacional de Consumo e Cidadania (Decreto Federal 7.963/13), cujo objetivo, dentre outros, é promover a proteção e defesa do consumidor em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações.

Tal plataforma permite ao consumidor registrar sua reclamação sem precisar sair de casa, observando apenas se a empresa a qual deseja reclamar faz parte do programa virtual. Uma vez registrada a demanda, o fornecedor terá dez dias para apresentar resposta ao seu cliente, atendendo ou não ao pedido. Após, o consumidor possui, ainda, a oportunidade de comentar e avaliar a resposta que lhe foi dada, classificando a postura desse fornecedor.

Vale ressaltar, que o “consumidor.gov” não substitui a função e a atividade prestada pelos Procon’s e demais órgãos de defesa do consumidor, ele é apenas mais uma ferramenta que empodera o cidadão na resolução alternativa de conflitos. As informações coletadas por esta plataforma são essenciais à elaboração e execução de políticas públicas de defesa do consumidor e sua eficácia se revela por meio dos dados que demonstram uma progressão no número de registros, já que em dois anos de seu lançamento, 290 mil atendimentos foram realizados com 80% de resolução³⁹.

Plataforma de reclamação semelhante é a do sítio eletrônico www.reclameaqui.com.br, com o objetivo muito próximo ao do que oferece o “consumidor.gov”, tal página eletrônica

38 GOVERNO do Brasil. **Cidadania e Justiça**. [Em linha]. [Consult. 21 Set. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/consumidor-gov-br-ja-esta-disponivel-para-consumidores-de-todo-brasil>

39 *Idem*.

permite que o consumidor denuncie a prática infrativa cometida pela empresa, oferecendo ao reclamado o direito de resposta. Tanto a denúncia do cliente, quanto a resposta do fornecedor, são de acesso público e contribuem, consideravelmente, para a decisão de futuros clientes em contratar produtos e serviços destes fornecedores. Todavia, os dados coletados por essa página virtual não são oficiais e não englobam as estatísticas apresentadas pela Secretaria Nacional do Consumidor, embora seja um serviço gratuito muito utilizado pelos consumidores de um modo geral.

II – AS PENALIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO

2.1 Multa

O processo administrativo consumerista brasileiro é o procedimento adotado pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), para apuração do cometimento de infrações que violaram a harmonia nas relações de consumo. Neste, é assegurada a aplicação do princípio do contraditório e da ampla defesa ao fornecedor de produtos ou serviços, a quem está sendo imputada a responsabilidade do ilícito e, diante de um arcabouço de princípios e conexões axiológicas, o processo administrativo busca, a todo o momento, trazer um equilíbrio entre a ação punitiva e o caráter disciplinador, pedagógico e eficaz da pena.

Para regulamentar essa celeuma, sete anos após a edição da Lei Federal 8.078/90, foi publicado, no dia 20 de março de 1997, o Decreto Federal nº 2.181, dispondo sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e somente então, é que passou-se a estabelecer as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor. Ante essa significativa mudança, coube aos órgãos integrantes do SNDC a missão de planejar e executar a política nacional de Proteção e Defesa do Consumidor à luz do referido Decreto para atuação – de maneira mais uníssona – no procedimento adotado durante o processo administrativo.

A uniformização destes procedimentos, fortaleceu o sistema nacional e proporcionou unicidade aos órgãos consumeristas, empoderando, especialmente, aos Procon's no controle das violações cometidas nas relações de consumo. Tal Decreto legitimou esses personagens da defesa do consumidor sobretudo ao determinar que “qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo”⁴⁰.

Para o cumprimento dessa punição, estipularam as seguintes penalidades: 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;

40 Decreto Federal 2181/97, art. 5º.

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.

Essas penalidades estão elencadas no art. 18 do Decreto Federal 2.181/97, e no art. 56 CDC, podendo ser aplicadas cumulativamente mediante procedimento administrativo. A primeira espécie de pena apontada pela norma, refere-se à multa, sendo esta a modalidade mais comum no processo administrativo, e as demais, aplicadas sucessivamente de acordo com a gravidade da infração cometida pelo fornecedor, como veremos a seguir.

Como dito alhures, a penalidade de multa é a espécie de sanção comumente utilizada no processo administrativo. Sua aplicação obedece a rigorosos critérios legais que analisam a capacidade econômica do infrator, a gravidade da infração, a extensão do dano ao consumidor e a vantagem auferida pelo infrator de acordo com a violação *in concreto*. Tal procedimento denomina-se dosimetria da pena, cujo montante final poderá variar de 200 UFIR's (Unidade Fiscal de Referência), que equivale no ano de 2019, no Estado de Minas Gerais, a R\$ 718,64⁴¹ (multa mínima) até 3 milhões de UFIR's, nos termos dos arts. 28 do Dec. 2181/97 e do art. 57 do CDC.

A UFIR foi extinta no ano de 2000 como parâmetro nacional, mas continua em vigor em alguns estados que a adotam, cabendo a estes a atualização anual da unidade fiscal de referência.⁴²

O *quantum* encontrado a partir da dosimetria perpassa, ainda, pela análise das circunstâncias atenuantes que reduzem a pena em 1/6, e circunstâncias agravantes, que majoram a pena em 1/6. O rol das circunstâncias atenuantes e agravantes é taxativo, e em ambos os casos, a existência de cada uma delas é somada, aplicando-se cumulativamente, conforme modelo utilizado pelo Procon do Município de Juiz de Fora, referência em processo administrativo consumerista do Brasil. Toda regulamentação processual adotada por este órgão rege-se pelo Decreto Municipal 11.105/12⁴³.

41 SECRETARIA de Estado de Fazenda. **Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais**. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2019]. Disponível em http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/resolucoes/ufemg.htm

42 MINISTÉRIO da Economia. Receita Federal. **Valor da UFIR**. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2019]. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>

43 DECRETO Municipal n.º 11.105/12. Regulamenta o Processo Administrativo do Procon de Juiz de Fora. [Em linha]. [Consult. 10 Dez 2018]. Disponível em https://jflegis.pjf.mg.gov.br/c_norma.php?chave=0000034789

A pena base é fator encontrado a partir do cálculo da média de faturamento do fornecedor, acrescida da alíquota correspondente ao tipo de vantagem auferida e à gravidade da infração, e o valor final da multa é adição à pena base das minorantes e majorantes descritas nos arts. 25 e 26 do Decreto Federal 2.181/97.

Todavia, torna-se primordial uma reflexão a respeito do alcance de tal penalidade, na medida em que seu papel deve servir – precipuamente – para desencorajar o infrator ao cometimento de um novo ilícito. Entretanto, a realidade a que se percebe é outra, uma vez que com o aumento desenfreado dos problemas de consumo, talvez caiba um olhar mais atento à efetividade da aplicação de pena de multa, já que está é a sanção corriqueiramente mais adotada.

Essa dicotomia leva-nos a acreditar que as multas aplicadas pelos órgãos integrantes do SNDC não têm sido suficientemente precisas a ponto de desestimular o fornecedor ao cometimento da infração de consumo, já que as reclamações contra os deslindes dessa relação desarmônica tem sido vertiginosamente crescente. Assim, quase como uma equação matemática, é possível depreender de maneira hialina que se fornecedores tem sido multados à luz da lei de acordo com a dosimetria da pena, e mesmo assim as infrações de consumo continuam a alcançar números estrondosos, logo a reprimenda não está sendo tão eficaz como deveria, pois pagar multa e continuar a perpetrar a mesma infração tem sido mais lucrativo e compensatório ao fornecedor.

Nesta esteira, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor outorgou aos órgãos que o compõem, o papel de salvaguardar a tutela consumerista para punir e educar os transgressores das normas de consumo. Todavia, para efetividade dessa prerrogativa legal, é inevitável que toda a máquina administrativa mova-se a altos custos para apurar-se a verdade dos fatos no processo administrativo de conhecimento. Como derradeiro, ao cabo deste procedimento, a sentença determinará a ilicitude cometida e autoria da infração, e, desta forma, monoliticamente, outra sorte não assiste senão a aplicação de sanção ao processado.

Quando a penalidade determinada pelo julgador é a modalidade pecuniária, o valor arrecado por meio da aplicação de multa é recolhido a um fundo do Conselho Gestor, que poderá ser Municipal, Estadual ou Nacional, de acordo com o órgão que instruiu o processo, e as retiradas de quaisquer valores depositados neste Fundo só são permitidas em prol da coletividade e nos termos e condições descritas em lei própria.

O valor das multas arrecadadas é revertido integralmente ao financiamento de projetos

relacionados aos objetivos da Política Nacional de Relações de Consumo com a defesa dos direitos básicos do consumidor e modernização administrativa dos órgãos públicos de defesa do consumidor, após a aprovação do respectivo Conselho Gestor em cada unidade federativa (art. 30; Dec. Fed. 2.181/70).

Procon's de todo o Brasil são obrigados a converterem essa receita à sociedade dentro dos limites territoriais de seu município, e alguns exemplos de sucesso merecem citação: Procon do Município de Juiz de Fora/MG com a aquisição de um veículo adaptado, equipado com todo aparato para atendimento ao público, levando o direito do consumidor a localidades rurais e mais distanciadas do centro urbano. Tal projeto foi denominado como “Procon Móvel”, e nos anos de 2012 até o momento, já visitou dezenas de localidades⁴⁴.

Outro importante projeto demonstrando o bom uso e investimento do dinheiro público fica com o Procon Fundação São Paulo, denominado “Projeto Saber Consumir”, que busca capacitar as escolas da rede pública e privada a incentivar o consumo consciente, além de várias informações sobre temáticas afetas às relações de consumo. O objetivo principal deste projeto, financiado pelos recursos do Fundo do Procon Fundação São Paulo, é formar multiplicadores destas orientações, contando, para isso, com ajuda de DVD's, cartilhas e um vasto material didático distribuído gratuitamente aos participantes⁴⁵.

2.2 Apreensão e Inutilização do Produto

Como modalidade de repristinação ao infrator, o legislador infraconstitucional previu duas medidas inexoráveis de penalidade quando determinou que será passível de Apreensão aqueles produtos que forem comercializados em desacordo com as especificações técnicas estabelecidas em lei própria, nos termos do art. 21 do Decreto Federal 2.181/97.

Desta feita, aquele produto que se encontrar fora dos preceitos legais poderá ser retirado de circulação – de imediato – por meio de apreensão pelo órgão fiscalizador.

Essa modalidade de sanção trouxe robustez ao sistema para a coibição das práticas desleais e ilícitas nas relações de consumo. Entretanto, tal brilhantismo do legislador ao

44 PREFEITO entrega unidade móvel do Procon. **Portal de Notícias**. Juiz de Fora. (2 Mar. 2012). [Em linha]. [Consult. 25 Abr. 2018]. Disponível em <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=33448>

45 PROJETOS e atividades. **Educação para o consumo**. São Paulo. [sd]. [Em linha]. [Consult. 25 Abr. 2018]. Disponível em <http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=4565>

disciplinar determinadas condutas, mostra-se antagônico diante de seu aporetismo, quando no mesmo viés, ele determina que no caso de aplicação de pena de Inutilização do produto, faz-se mister posterior confirmação pelo órgão normativo ou regulador da atividade nos limites de sua competência (art. 18, § 3º do Decreto Federal 2.181/97).

Complexo entender que, para se apreender há permissão e para se inutilizar será necessário o aval de órgão regulador da atividade. Nesse sentido, Evandro Zuliane faz o mesmo questionamento em sua pesquisa intitulada “A unificação do Processo Administrativo das Relações de Consumo”:

“Além de ir de chapa contra o Código do Consumidor, que fixa a competência fiscalizadora dos órgãos do SNDC e sujeita os fornecedores a um rol de sanções ali previsto, o decreto, neste ponto, cria uma instância externa, necessária para validar a decisão administrativa subtraindo autonomia decisória reconhecida em lei (...) Para além disso, o próprio redator do Decreto Federal 2181/97, após criar a instância revisora administrativa externa, repete o comando legal de que as penalidades administrativas serão aplicadas pelos órgãos oficiais do SNDC sem prejuízo das atribuições do órgão normativo ou regulador da atividade (?). Ora, se não há prejuízo de atribuições qual o sentido dessa confirmação de decisão administrativa proferida no âmbito do SNDC?”⁴⁶

O autor dessa dissertação e também professor de Direito, leva-nos a uma reflexão mais profunda sobre as antinomias que permeiam o capítulo destinado às sanções administrativas, seja no CDC, seja no Decreto Federal 2.181/97. Para uma melhor análise, vejamos como dispõe a legislação:

Art. 18. A inobservância das normas contidas na Lei nº 8.078, de 1990, e das demais normas de defesa do consumidor constituirá prática infrativa e sujeitará o fornecedor às seguintes penalidades, que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, inclusive de forma cautelar, antecedente ou incidente no processo administrativo, sem prejuízo das de natureza cível, 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;

46 ZULIANI, Evandro – **A unificação do processo administrativo das relações de consumo**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2006. 201 f. Dissertação de Mestrado em Direito. p. 43.

- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviços;
- 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.

§2º: As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelos órgãos oficiais integrantes do SNDC, sem prejuízo das atribuições do órgão normativo ou regulador da atividade, na forma da legislação vigente.

E no parágrafo seguinte, o legislador se contradiz por completo:

§3º: As penalidades previstas nos incisos III a XI deste artigo sujeitam-se a posterior confirmação pelo órgão normativo regulador da atividade nos limites de sua competência.

Desta forma, ficou impossível compreender o que, de fato, desejou o legislador, se este queria dar autonomia aos órgãos integrantes do SNDC ou se seu objetivo era comedir essa liberdade. Entretanto, na realidade vivenciada pelo expediente dos Procon's, este comando contraditório ficou relegado diante da atuação prática dos agentes de fiscalização, eis que ao se depararem com situações que demandem a utilização do inciso III (Inutilização do produto), a prática é realizada mesmo sem a confirmação do órgão regulador da atividade, levando-se em consideração o caráter primordial da defesa do consumidor, a proteção com a saúde e a segurança dos produtos e serviços expostos à venda.

Elucidando esta situação, o processo nº 31.006.001.15-0024892, do Procon de Juiz de Fora/MG, adotou essa conduta ao constatar por meio do agente fiscal de posturas que vários produtos relacionados a “maquiagem infantil” estavam dispostos na vitrine, destinados a venda sem o devido selo compulsório de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Portaria INMETRO nº118/2015⁴⁷). Além disto, tais produtos não traziam informações sobre sua origem e procedência (fabricante e importador) e tampouco possuíam instruções em língua portuguesa.

Esta apreensão gerou a inutilização dos produtos por meio de ato dos próprios agentes

47 PORTARIA n.º 118/2015. **INMETRO**. [Em linha].[Consult. 26 Jun. 2018]. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/rtac/pdf/RTAC002226.pdf>

de fiscalização na presença de duas testemunhas e, como se constata, não houve autorização do órgão regulamentador – INMETRO – para que se procedesse à inutilização dos produtos, conforme preceitua o já citado art. 18, §3º do Decreto Federal 2.181/97. O processo administrativo *in caso* teve seu curso normal e a título de informação, ao término foi aplicada uma multa equivalente a R\$ 509,54 ao fornecedor infrator, além da apreensão e inutilização das mercadorias apreendidas.

2.3 Cassação do Registro, Proibição de fabricação e Suspensão de fornecimento

Outras espécies de sanção mais gravosas são tratadas no Decreto Federal 2.181/97 visando cassar o registro, proibir a fabricação e suspender o fornecimento do produto ou serviço que estejam em desacordo com a legislação de consumo, punindo de maneira mais severa e efetiva aquele fornecedor que descumpre a norma. Todas essas modalidades atingem o fornecedor diretamente e buscam evitar um dano coletivo maior aos entes nas relações de consumo.

Como exemplo de aplicação do tipo de Suspensão de fornecimento, o Procon do Estado de Santa Catarina suspendeu o fornecimento dos serviços ofertados pela empresa “Oi Brasil Telecom” por 5 dias, incluindo nesta suspensão a comercialização de chips, planos de acesso banda larga e pacotes para acesso à televisão e planos de telefonia fixa. A medida fez-se necessária em virtude do crescente número de reclamações em todo o estado catarinense pela má prestação de serviço desta operadora⁴⁸.

Deste modo, a sanção aplicada por este órgão alcançou diretamente a receita da empresa – ao menos naquela região, obrigando-os a adotarem providências que melhorassem a qualidade deste serviço ora tão reclamado no estado, sob pena de outras determinações ainda mais severas. Percebe-se que o instrumento coercitivo adotado no caso em tela (Suspensão da Atividade) dirimiu parcialmente os problemas com a operadora naquela localidade, entretanto, outros serviços e produtos são lançados quase que diariamente, e a medida anteriormente adotada se perde em eficácia plena, já que não se perpetua nem no tempo, nem no espaço.

48 PROCON determina suspensão de fornecimento dos serviços e produtos da Oi Brasil Telecom por cinco dias em SC. **Destaques**. Santa Catarina. (02. Jul. 2014). [Em linha]. [Consult. 21 Jun. 2018]. Disponível em: <http://www.procon.sc.gov.br/index.php/outros-destaques/618-suspensao-de-fornecimento-dos-servicos-e-produtos-da-oi-brasil-telecom>

Pode-se dizer, que a suspensão do fornecimento de produtos e serviços está para o fornecedor como um “susto”, um verdadeiro “sobressalto”, com impactação direta em seus rendimentos, apenas naquele período em que for aplicada esta modalidade de sanção. Todavia, é certo que nem de longe esta medida será capaz de solucionar a razão do ilícito consumerista se não houver uma conscientização do fornecedor e um comprometimento em adequar-se às regras que permeiam as relações de consumo.

Outro exemplo capaz de elucidar a aplicação da penalidade de suspensão do fornecimento de produtos ou serviços, fica com as operações nos postos de combustíveis, onde comumente, os agentes de fiscalização recolhem pequenas amostras para testes rápidos capazes de detectar a qualidade da gasolina/álcool vendidos na bomba. Uma vez detectada essa desconformidade, lacra-se o tanque de combustível, suspendendo cautelarmente a venda dos combustíveis.

Logo, a suspensão como espécie de sanção paralisa a possibilidade de lesão a outros consumidores, mas tal penalidade por si só, não possui o condão de resolver o ilícito consumerista.

Já as penas de Cassação do registro do produto e a Proibição de fabricação, são modalidades que ensejam dúvidas quanto à sua aplicação, pois, como o Sistema Nacional poderia determinar a cassação de um registro expedido por outro órgão? Se o órgão regulador da atividade e certificação do produto, foi o responsável para atestar a determinado produto a segurança, qualidade, dentre outros quesitos, sua comercialização, como poderá outro órgão que não participou desse processo de outorga revogá-lo? Para esta reflexão, Marcelo Zuliane manifesta:

“Logo se vê que a aplicação desta sanção possui forte entrave político, razão pela qual, o que ocorre no mundo real é a expedição de uma notificação do órgão SNDC para o órgão expedidor do registro, para que este apure eventual irregularidade, e se assim entender conveniente, casse o registro do produto que ele mesmo emitiu”⁴⁹.

Nestes ventos, o tempo que se desperdiça com essas questões burocráticas pode trazer uma insegurança tamanha nas relações de consumo ao se preterir a segurança do produto/serviço ao estrito cumprimento literal da norma, quando em vez de se apreender e inutilizar, o órgão fiscalizador opta por notificar o órgão regulamentador da atividade e expedidor do registro para as providências cabíveis, já poderiam ter sido realizadas.

49 ZULIANI, Evandro – **A unificação do processo administrativo das relações de consumo**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2006. 201 f. Dissertação de Mestrado em Direito. p. 50.

Percebe-se, ainda, que a Proibição de fabricação do produto prescinde de uma violação, um defeito no objeto/serviço para que possa ser aplicada, e para tal, se faz-se mister que:

“o vício seja de impropriedade e ofereça risco à coletividade; não seja possível a retirada dos bens de consumo do mercado através da sanção de suspensão do fornecimento do produto ou serviço em função de uma distribuição extremamente pulverizada; o fabricante esteja localizado em território nacional”⁵⁰.

Segundo Zuliane, esta sanção pode ser mais profícua, pois cessa imediatamente na gênese do problema não permitindo o desaguar desse ilícito consumerista no mercado de consumo.

2.4 Revogação de Concessão ou permissão de uso

Como uma das últimas espécies de sanção a serem tratadas neste subcapítulo, há que se mencionar, também, a penalidade de Revogação de concessão ou permissão de uso, que poderá ser aplicada sempre que o concessionário de serviço público violar obrigação legal ou contratual nos termos do art. 59, § 1º; CDC.

Para Leonardo Garcia, as sanções previstas neste diploma podem ser classificadas em três espécies: sanções pecuniárias, como a multa, cuja gradação está estipulada no art. 57, CDC; sanções objetivas, aquelas que consistem em providências concretas em relação ao produto ou serviço, como por exemplo, as penas de apreensão e a inutilização do produto; cassação de registro; proibição de fabricação e suspensão de fornecimento de produto ou serviço; e, por último, as sanções subjetivas, que incidem na atividade do fornecedor, como no caso da revogação de concessão ou permissão de uso, da suspensão temporária da atividade, da cassação de licença, da interdição, da intervenção administrativa e da imposição de contrapropaganda⁵¹.

Não obstante, a hipótese de aplicação de tal revogação é remotíssima no ordenamento brasileiro, pois envolve o poder público concedente, o particular prestador de serviço e toda a população que dele se utiliza. As barreiras políticas que cerceiam as condições dessa

⁵⁰ *Idem.* p. 51.

⁵¹ GARCIA, Leonardo de Medeiros. In **Código de Defesa do Consumidor Comentado: artigo por artigo**. 13ª. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. ISBN 978-85-442-1168-7. p 56

concessão não permitem uma pena deste mote. No mesmo entendimento, Zuliani afirma: “ao aventurar-se a aplicar uma sanção deste tipo, o órgão do SNDC compraria uma ‘briga’ com o poder concedente e se bem-sucedido no seu intento poderia chamar à prestação do serviço o particular habilitado em segundo lugar⁵²”.

Ademais, a concessão ou permissão de uso de serviços públicos é tratada em lei própria, a saber, Lei Federal nº 8.987/95, a qual prevê que só o próprio Poder Concedente é quem poderá declarar a extinção da concessão de serviços públicos sob o regime de concessão e permissão. Tal definição vai de encontro ao Decreto Federal 2.181/97, que define que tal revogação poderia ser determinada pelos órgãos integrantes do SNDC. Logo, a penalidade trazida pelo Decreto Federal se torna “inaplicável”, seja por sua inferioridade na hierarquia de leis, de um lado um decreto, e do outro uma lei federal; seja pela publicação da norma, a Lei Federal datada em 1995 e o Decreto Federal dois anos após, em 1997.

Certamente, esta sanção seria mais bem aproveitada se houvesse, tão somente neste caso, a confirmação do órgão regulamentador/concedente. Desta feita, não se tiraria o poder de polícia dos Procon’s e demais entidades correlatas na aplicação desta penalidade, e se teria uma uniformidade da decisão entre aqueles que participam do processo concessório e fiscalizatório das empresas permissionárias e concessionárias de serviço público.

2.5 Suspensão da atividade e Cassação de licença

As penas de Suspensão da atividade e Cassação de licença são aplicadas mediante procedimento administrativo, assegurada a ampla defesa, quando o fornecedor reincidir na prática das infrações de maior gravidade⁵³. Todavia, as condições pré-determinadas pelo legislador nestas modalidades de sanção trouxeram um verdadeiro embaraço para o deslinde do processo administrativo, uma porque o CDC não definiu o que seria reincidência, esta, veio disciplinada sete anos após o nascimento do código com o Decreto Federal 2.181/97, que a definiu como a repetição de prática infrativa de qualquer natureza, às normas de defesa do consumidor, punida por decisão administrativa irrecorrível, nos termos do art. 27, do Decreto Federal 2.181/97. Duas, porque além da reincidência, ainda condicionou tal aplicação apenas

52 ZULIANI, Evandro – **A unificação do processo administrativo das relações de consumo**. São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2006. 201 f. Dissertação de Mestrado em Direito. p. 52.

53 Art. 59, Código de Defesa do Consumidor Brasileiro.

quando da prática das infrações de maior gravidade. Dessa maneira, nem o Código de Defesa do Consumidor ou tampouco o Decreto Federal definiu quais infrações seriam de leve, média ou alta gravidade.

Assim, o ato para enquadrar-se determinada infração consumerista como grave ou gravíssima, por exemplo, é ato discricionário do aplicador da sanção.

Tanto a suspensão da atividade quanto a cassação de licença e a intervenção administrativa atingem temporariamente a atividade comercial exercida e preservam de maneira determinante a sociedade de consumo, já que evitam que a prática infrativa alcance um índice maior de possíveis consumidores lesados.

Da mesma forma que a pena de revogação de concessão/permissão de uso prescinde de aval do poder concedente, a pena de cassação de licença também demandará de autorização de outrem, porém, no caso de estabelecimento comercial, o poder concedente será o próprio município, que é o responsável pela liberação da licença do estabelecimento ou atividade. Esta sanção está prevista no art. 18, IX do Decreto Federal 2.181/97.

2.6 Intervenção Administrativa, Interdição e Imposição de contrapropaganda

A Intervenção administrativa possui um viés diferenciado das demais, pois, embora também estejam presentes os requisitos da gravidade e da reincidência para sua aplicação, tal penalidade ainda determinará em sua expedição as providências a serem adotadas pelo fornecedor para adequação do ilícito durante a intervenção administrativa, bem como, os limites que a medida punitiva o impõe, sem com isso interromper por completo as atividades do fornecedor (art. 18, XI, §3º do Decreto Federal 2.181/97).

Os exemplos sobre a sanção de Intervenção são raros, pois como dito alhures, a aplicação destas penalidades mais severas esbarra em requisitos de forte divergência doutrinária e, por vezes, até mesmo em entraves políticos. Entretanto, a Fundação Procon São Paulo, com seu pioneirismo genuíno, adotou esta modalidade de pena contra a empresa fornecedora de energia elétrica paulistana, “Eletropaulo”, em junho de 2011⁵⁴.

Nos termos prescritos em lei e obedecendo ao critério do art. 18, §3º do Dec. 2.181/97,

54 PROCON. Solicitada intervenção à ANEEL. Procon-SP pede intervenção na Eletropaulo. **Notícia**. São Paulo. (13 Jun. 2011). [Em linha]. [Consult. 11 Jul. 2018]. Disponível em: <http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=2133>

o órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor requereu à Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), a intervenção administrativa da concessionária de serviço público, tendo em vista as recorrentes falhas no fornecimento do serviço de energia elétrica, com registro de numerosos apagões, causando, deveras, prejuízo aos usuários em flagrante desrespeito ao disposto no art. 22 do CDC, ‘o qual assegura que os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos’.

A fundação Procon São Paulo informou que o requerimento desta medida fez-se necessário, já que os demais meios de solução das infrações de consumo como criação de canal de atendimento, prioridade na resolução de interrupção do fornecimento de energia, foram medidas determinadas pelo órgão não efetivadas pela Eletropaulo, apesar da aplicação de profusas multas em virtude deste descumprimento.

Na continuidade desses breves apontamentos sobre as espécies de sanção administrativa, há que se ressaltar, em tempo, a penalidade de Interdição prevista no art. 56, X do CDC e no art. 18, X do Decreto Federal 2.181/97, a qual importará na paralisação da atividade do fornecedor nos termos do art. 59, do CDC, desde que estejam presentes os requisitos da reincidência e do cometimento de infração de maior gravidade para que, então, esta modalidade seja aplicada.

A exemplo da utilização da penalidade de Interdição, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo confirmou em 2ª Instância a decisão administrativa aplicada pelo Município Paulistano, a qual interditou o estabelecimento comercial em razão da prática de reiteradas atividades locais, sem a devida licença de funcionamento, apesar das inúmeras notificações e intimações para a regularização da situação⁵⁵.

No caso ora apresentado, tratava-se de um espaço que estava sendo utilizado para a realização de shows musicais, sem alvará do Corpo de Bombeiros, Licença para funcionamento ou qualquer outra condição obrigatória que determinassem os quesitos básicos para a segurança nos eventos que eram abertos ao público. O terreno foi devidamente lacrado pelo Poder Administrativo e, mesmo após esta medida, o réu se insurgiu à proibição, insistindo na continuidade da prática infrativa, conforme transcrição do Acórdão a seguir:

55 BRASIL. **Tribunal de Justiça de São Paulo**. Acórdão no Recurso de Apelação 8ª Câmara de Direito Público. Relator: COSTA; Leonel de. Publicado em 30-11-2017. [Em linha]. [Consult. 11 Jul. 2017]. Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=11023568&cdForo=0>

AÇÃO ORDINÁRIA – INTERDIÇÃO E LACRAÇÃO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL. Realização de fiscalização e autuação pelo Poder de Polícia da Administração pelo exercício de atividade comercial no local, sem a devida licença de funcionamento. Ratificação da sentença de procedência, nos termos do artigo 252 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça de São Paulo. Recurso de apelação não provido.

(TJ-SP 10167334020158260053 SP 1016733-40.2015.8.26.0053, Relator: Leonel Costa, Data de Julgamento: 29/11/2017, 8ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 30/11/2017)

Este exemplo demonstra que a administração pública exerceu com maestria seu poder de polícia por meio do processo administrativo que culminou na condenação à pena Interdição, decisão esta, que, embora contestada em processo judicial, foi mantida em integralidade pelo Poder Judiciário.

Por fim, como última espécie de penalidade, o Decreto regulamentou a pena de Imposição de contrapropaganda (art. 56, IV; CDC e art. 18, XII; Dec. 2.181/97), modalidade a qual independe dos requisitos da reincidência e da gravidade da infração e, pessoalmente, a espécie de sanção que maior atinge o infrator no sentido de reeducá-lo ao não cometimento de outros ilícitos consumeristas publicitários, na medida em que sua imposição será cominada quando o fornecedor incorrer na prática de publicidade enganosa ou abusiva, nos termos do art. 60; CDC.

O Código Brasileiro de Defesa do Consumidor proíbe, expressamente, toda publicidade enganosa ou abusiva, e define a publicidade enganosa como aquela capaz de induzir o consumidor ao erro quanto à natureza, característica, qualidade, quantidade etc., conforme art. 37, §1º CDC, podendo sê-la omissiva (quando deixa de informar algo essencial); ou comissiva (quando atribui fato ou circunstância inverídica sobre o produto ou serviço).

Na mesma esteira, o *codex* também conceituou a publicidade abusiva como aquela cujo caráter é discriminatório, que incita a violência, explora o medo ou a superstição, se aproveita da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais e que possa induzir o consumidor a se comportar de maneira prejudicial à sua saúde ou segurança (art. 37, § 2º; CDC). O abuso deste tipo de publicidade “fere a vulnerabilidade do consumidor, podendo até ser verdadeira, mas que, pelos seus elementos ou

circunstâncias, ofendem valores básicos de toda sociedade”⁵⁶.

Curioso destacar, ainda, no campo desta sanção de imposição de contrapropaganda, a existência de certa divergência doutrinária sobre a competência para imposição desta penalidade, se esta seria exclusivamente administrativa ou se sua aplicação também caberia ao Judiciário, de acordo com o que reza o art. 5º XXXV da CF/88⁵⁷. Esta divergência estende-se também, no tocante ao limite de sua eficácia, que pode esbarrar se considerarmos o transcurso do tempo existente entre a exibição da publicidade ilícita e a efetiva aplicação da sanção da contrapropaganda em razão do deslinde moroso do processo administrativo.

Assim, em virtude deste curto prazo para a eficácia da penalidade, uma vez constatada a publicidade enganosa ou abusiva, havendo recusa do fornecedor em promover a contrapropaganda de maneira tempestiva, o próprio órgão integrante do SNDC poderia fazê-lo às suas expensas e, após, determinar o devido ressarcimento, ação defendida por James Eduardo Oliveira⁵⁸.

56 GARCIA, Leonardo de Medeiros. In **Código de Defesa do Consumidor Comentado: artigo por artigo**. 13ª. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. ISBN 978-85-442-1168-7. p 463.

57 Art. 5º; Constituição Federal Brasileira de 1988: 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: XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

58 OLIVEIRA apud Bessa. BENJAMIN, Antonio Herman V. et al. - **Manual de Direito do Consumidor**. 8.ª. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2017. ISBN 978-85-203-7368-2. p. 481.

III – A PROBLEMÁTICA EM TORNO DA SANÇÃO

3.1 Breves apontamentos sobre a controvérsia e a efetividade das sanções administrativas na contemporaneidade

Na atualidade, o tema sanção administrativa pressupõe a existência de processo e procedimento de um órgão fiscalizador que, por corolário, desaguou em aplicação de uma determinada penalidade.

Em que pese a simplicidade lógica de “cometimento de infração consumerista + apuração do ilícito + sanção” compreenderem o chamado procedimento administrativo geral, tais etapas são cercadas de dúvidas jurídicas e ainda carecem de estudos.

Apesar da existência do CDC há 18 anos, o estudo sobre as sanções administrativas ainda está a engatinhar e, reforça a ideia de necessidade para criação de um processo administrativo sancionador. A sanção administrativa é imprescindível para punir o infrator da norma e para reprimi-lo ao cometimento de novas práticas infrativas. Todavia, na instância administrativa, ela tem o condão apenas de reprimenda ao fornecedor, mas não o de reparação dos danos causados ao consumidor que deverá socorrer-se ao Judiciário para eventual satisfação de sua pretensão.

Desta forma, os preceitos normativos existem para pautar comportamentos adequados e equilibrados nas relações de consumo de maneira a tratar, na mesma balança, consumidor e fornecedor na medida de suas desigualdades técnicas, jurídicas e informacionais.

Assim, quando há comportamentos que se desvirtuam dessas normas, faz-se necessária a repressão de maneira imediata. A aplicação de determinada penalidade está para a infração, da mesma forma como uma medicação está para a recuperação de um adoentado, trazendo-lhe melhoria e pronta recuperação, mas não afastando a possibilidade de novas enfermidades ao longo da vida.

A aplicação de penalidade ao cometimento de uma infração existe há milênios, e sua forma inicialmente rudimentar - “puna-se com banho escaldante àquele que adicionar água ao leite ou pedra na manteiga para aumentar-lhe o peso”⁵⁹ – deu lugar a penalidades que vão

59 GERMANO, Geandrei Stefanelli – **Punitive Damages nas Relações de Consumo**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. 177 f. Dissertação de Mestrado. p. 78.

desde a uma simples advertência, até a cassação de licença de funcionamento, sendo o arbitramento de multa, a mais comum entre as espécies de pena. “O cumprimento da norma não está atrelado à concordância que o sujeito tenha com o conteúdo dela, mas sim pelo receio das consequências pelo descumprimento da ordem emanada da norma, receio este representado pela ideia do sofrimento que será impingido por uma sanção”⁶⁰.

O fato é que não só o mercado, como as pessoas em si, precisam de normas para pautarem seus comportamentos, e esta, por sua vez, vem trazer o equilíbrio entre as partes dessa relação, estabelecendo direitos, deveres e obrigações: “se a sanção coage aquele que viola um direito, do mesmo modo protege aquele cujo direito é violado”⁶¹. Por essa perspectiva, a sanção é tanto uma medida repressiva quanto protetora, que direta e indiretamente educa o mercado e desestimula a reincidência.

Todavia, ao que tudo indica, as penas aplicadas às empresas/fornecedores não têm sido suficientes para a repressão do ilícito consumerista, pois tem sido compensador para o fornecedor reincidir, violar as leis de consumo, em vez de simplesmente cumpri-las, e se acaso algo der errado durante essa trajetória, a multa a ser aplicada após quase 5 anos da infração, será infinitamente menor do que o lucro auferido ao longo do mesmo período. Portanto, agir fora da lei torna-se mais interessante ao fornecedor, mas esse será assunto a ser abordado nos capítulos à frente.

Neste sentido, ao Estado é (deveria ser) “preferível prevenir os delitos a ter de puni-los; e todo legislador sábio deve antes procurar impedir o mal que repará-lo, pois uma boa legislação não é mais do que a arte de proporcionar aos homens a maior soma de bem-estar possível e livrá-los de todos os pesares que se lhe possam causar, conforme os cálculos dos bens e dos males desta existência”⁶².

Resta o questionamento: será que a sanção administrativa tem atingido a plena efetividade pela qual se propõe sua natureza?

60 ANDRADE; Vítor Morais de. **In Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Atlas, 2008. p 05.

61 *Idem*.

62 BECCARIA, Cesare Bonesana. Tradução Torrieri Guimarães. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Claret, 2014. 19ª reimpressão. p. 94.

3.2 O papel da penalidade administrativa

Para discorrer sobre o objetivo de penalidade administrativa e sua função na sociedade, é essencial, primeiramente, refletirmos sobre o conceito de pena, “que é a sanção penal de caráter aflagrante, imposta pelo Estado, em execução de uma sentença ao culpado pela prática de uma infração penal, consistente na restrição ou privação de um bem jurídico, cuja finalidade é aplicar a retribuição punitiva ao delinquente, provocar a sua readaptação social e prevenir novas transgressões pela intimidação dirigida à coletividade”⁶³.

Todavia, essa hermenêutica do conceito de pena já passou por diversas mudanças ao longo dos anos, e em uma rápida retrospectiva é possível citar desde a metafórica história bíblica quando Adão e Eva infringiram as regras de Deus ao consumirem o fruto proibido e, segundo a doutrina cristã, tiveram como pena a expulsão do paraíso. Mais adiante, vale ressaltar a ideia de pena no período da Antiguidade onde o próprio corpo do agente era instrumento para aplicação de castigos como forma de reprimenda ao ilícito cometido. Mais tarde, com o surgimento da Lei de Talião, “olho por olho, dente por dente”, a reprimenda da conduta reprovável deveria ser na mesma proporção do dano causado, até chegarmos à evolução dos princípios punitivos que elevaram estes conceitos a um patamar voltado para a proteção e preservação da dignidade da pessoa humana⁶⁴.

Hodiernamente, a civilização adaptou-se a todas essas mudanças e o modelo adotado no ordenamento jurídico brasileiro busca um sistema punitivo humanizado, partindo de premissas constitucionais que asseguram uma sanção justa, equilibrada e digna ao infrator. No processo administrativo não é diferente, as mesmas salvaguardas principiológicas constitucionais são observadas no rigor da aplicação das sanções administrativo-consumeristas, já que esta consiste em:

“um mal ou castigo, porque tem efeitos aflagrantes, com alcance geral e potencialmente pro futuro, imposto pela administração pública, materialmente considerada, pelo Judiciário ou por corporações de direito público, a um administrado, jurisdicionado, agente público, pessoa física ou jurídica, sujeitos ou não a especiais relações de sujeição com o Estado, como consequência de uma conduta ilegal, tipificada em norma proibitiva, com uma finalidade repressora ou

63 CORREALI, et. al. apud CAPEZ, Fernando - **Direito Administrativo Sancionador** – São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 79.

64 MORAES, Henrique Viana Bandeira – **Das funções da pena**. [Em linha]. [Consult. 03 Out. 2018]. Disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12620

disciplinar, no âmbito de aplicação formal e material do Direito Administrativo”⁶⁵.

Nesse sentido, “por simetria, usa-se o mesmo raciocínio no emprego da sanção administrativa, que tem, na origem, um ilícito”. Reforça este entendimento a lição de Marçal Justen Filho: “As sanções administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico senão idêntico, ao menos semelhante”⁶⁶.

Entretanto, a aplicação da pena pura e simples tem se mostrado insuficiente para a reeducação do fornecedor no mercado de consumo, haja vista as estatísticas que demonstram o vertiginoso número da reincidência. Assim, tal modelo brasileiro distancia-se ainda mais do verdadeiro objetivo da pena, que se baseia em um sistema punitivo-pedagógico, sobretudo disciplinar, para permear condutas reprováveis nas relações consumeristas.

A redução desta efetividade sancionatória administrativo-penal demonstra uma negligência do Estado, já que este definiu, formalmente, o Código de Defesa do Consumidor como uma lei ordinária, de função social e ordem econômica, de origem claramente constitucional, trazendo normas de interesse público, especialmente ao elencar como Política Nacional das Relações de Consumo a educação e informação de fornecedores e consumidores quanto aos seus direitos e deveres com vistas à melhoria do mercado de consumo⁶⁷.

Desta premissa, cabe ao Estado orientar e educar o fornecedor, além do consumidor, mas esta determinação encontra-se preterida diante do comando quase que automático de aplicação de multa. Logo, se o objetivo da pena é ressocializar o fornecedor por meio do que preceitua a norma, a condenação apenas em sanção pecuniária ao infrator para conter as infrações de consumo se distorce do real papel da aplicação da pena, que deveria reprimir o infrator, reeducando-o para o não cometimento de novos delitos, conjuntamente com a penalidade de multa capaz de desencorajá-lo à reincidência.

3.3 A responsabilidade objetiva e o *bis in idem* na cumulação e penas

A organização jurídica do Brasil trouxe a previsão indenizatória (reparação do dano) no Código Civil de 1916, mantido e reafirmado no Novo Código Civil Brasileiro de 2002,

65 OSÓRIO, Fábio Medina. In **Direito administrativo sancionador**. 3.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. p. 95.

66 CORREALI, Maurício; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coords.). COSTA, Helena Regina Lobo – Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: A necessidade de desenvolvimento de uma Política sancionadora integrada. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 111.

67 Art. 4º, IV da Lei Federal 8.078/90.

cujas previsibilidade da responsabilização está condicionada ao cometimento do ato ilícito, nos termos do art. 927: “Aquele que por ato ilícito causar dano a outrem fica obrigado a repará-lo”.

Conceituando o instituto do ato ilícito, o art. 186 do mesmo *codex* classifica: “Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito”.

Desta forma, a legislação estabeleceu o dever de reparação daquele que cometer o ato ilícito prescindindo ao lesado, nos termos civis reparadores, a comprovação do ato ilícito, o nexo de causalidade e o dano sofrido. Excetuando-se a essa regra comprobatória, o Código de Defesa do Consumidor trouxe a desobrigação dessa comprovação sistematizada para o dever de indenizar por parte do fornecedor nos seguintes termos:

Art. 12. O fabricante, o produtor, o construtor, nacional ou estrangeiro, e o importador respondem, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projeto, fabricação, construção, montagem, fórmulas, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua utilização e riscos.

Nesta esteira, diante do enquadramento de uma relação de consumo, torna-se mister a existência do dano sofrido pelo consumidor, para que estejamos perante a responsabilidade objetiva. Tal possibilidade abarcada pelo CODECON, existe em decorrência da hipervulnerabilidade do consumidor nas relações consumeristas. O objetivo é proteger a parte mais fraca dos abusos perpetrados pelos fornecedores.

Debruçando sobre essa responsabilização, a condição do fornecedor pode ser descrita como risco do empreendimento, já que como prestador de um serviço estará sujeito, a todo tempo, a uma situação de risco de dano a outrem, seja pela qualidade, quantidade, manutenção, dentre outros, da modalidade de atividade a que presta. Nos termos da lei, ainda que uma eventualidade ocorra mediante culpa do prestador do serviço, este será obrigado a reparar os danos conforme a concepção tratada pela “Teoria do Risco do Negócio”⁶⁸.

Coroando a abordagem legal transcrita acima, o art. 14 do mesmo *codex* reafirma essa

68 WOLKOFF; Alexandre Porto Marinho. **A Teoria do Risco e a Responsabilidade Civil Objetiva do Empreendedor.** [Em linha].[Consult. 25 Dez. 2018]. Disponível em http://portaltj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=ae2e5cc8-fa16-4af2-a11f-c79a97cc881d&groupId=10136

condição ao fornecedor:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos.

Percebe-se que, nos termos da Lei Federal brasileira (CDC), o que conta para a caracterização da responsabilidade objetiva, é o vício no produto ou no serviço, “não importa se o responsável legal agiu com culpa (imprudência, negligência ou imperícia) ao colocar no mercado produto ou serviço defeituoso [...] A partir do Código – não custa repetir – o réu será o responsável mesmo que esteja apto a provar que agiu com a melhor diligência e perícia”⁶⁹.

Lado outro, na responsabilidade tradicional tratada pelo código civil, a relevância para sua caracterização é a ação ou omissão do infrator e a comprovação de culpa, já que “a vítima só obterá a reparação do dano se provar a culpa do agente, o que nem sempre é possível na sociedade moderna”⁷⁰.

Outro ponto que merece destaque no CDC, ainda dentro da análise da responsabilidade objetiva, é a solidariedade trazida pela lei entre fornecedor, fabricante e comerciante, nos termos do art. 13, onde todos que de alguma forma auferem lucro na cadeia de consumo, são solidários entre si. A única exceção a essa regra tratada pelo CDC, relaciona-se aos profissionais liberais, que à luz do §4º do art. 14, classifica que a responsabilidade destes fornecedores será verificada mediante culpa, ou seja, negligência, imprudência ou imperícia.

Como dito alhures, toda apuração sobre as infrações de consumo ocorrerá por meio de processo administrativo, como preceitua o Decreto Federal 2.181/97, em consonância com Código de Defesa do Consumidor. Em ambos os diplomas legais, o legislador determinou ser competência dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), fiscalizar e aplicar as sanções administrativas inerentes às infrações de consumo (art. 3º, X; Dec. Fed. 2.181/97 e art. 56; CDC).

A partir desta disposição, os processos administrativos instaurados em instância municipal, estadual e federal podem, eventualmente, vir a tratar do cometimento de determinada infração por um mesmo fornecedor, já que segundo o art. 5º do referido Decreto,

69 BENJAMIN, A. H.; MARQUES, C. L.; BESSA, L. R. **Manual de Direito do Consumidor**. 8.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. p. 190.

70 CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 8.ª ed. 4. reimp. São Paulo: Atlas, 2009. p. 16.

“qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo”.

Para dirimir inesperado conflito de competência, o § único deste mesmo artigo 5º determinou que “se instaurado mais de um processo administrativo por pessoas jurídicas de direito público distintas, para apuração de infração decorrente de um mesmo fato imputado ao mesmo fornecedor, eventual conflito de competência será dirimido pelo DPDC, que poderá ouvir a Comissão Nacional Permanente de Defesa do Consumidor – CNPDC, levando sempre em consideração a competência federativa para legislar sobre a respectiva atividade econômica”.

Desta feita, seria inconstitucional que um fornecedor fosse penalizado por uma mesma infração por vários órgãos administrativos de localidades diferentes, sob pena de receber, por exemplo, uma condenação de multa em cada Procon existente no Estado Federativo brasileiro. A ocorrência deste tipo de penalidade dupla, tripla, quadruplicamente por órgãos diferentes de uma mesma seara em relação a determinada infração de um único fornecedor, caracteriza o chamado *bis in idem*, que é vedado no ordenamento jurídico brasileiro.

Embora a Constituição Federal do Brasil não traga expressamente o Princípio do *Non bis in idem*, este resta consagrado no Pacto de San José da Costa Rica, o qual foi incorporado no ordenamento jurídico brasileiro desde 1992. Tal princípio encontra-se umbilicalmente ligado aos Princípios da legalidade, da proporcionalidade e do devido processo legal (Contraditório e ampla defesa), como se discorre a seguir.

O Princípio da Legalidade vem como uma verdadeira proteção ao cidadão – no caso, o fornecedor – de que ninguém será punido senão em virtude de lei. É a máxima do direito penal importada do latim *nullum crime nulla poena sine lege*; não há crime nem pena sem lei anterior que o defina. Assim, o fornecedor que infringe determinada norma de consumo, somente poderá responder criminalmente pelo fato se houver previsão legal descrevendo o tipo praticado como crime.

A própria Constituição Federal Brasileira de 1988 traz em seu artigo 37 que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, (...)”, ou seja, o Princípio da Legalidade está expresso constitucionalmente e

deve, como regra, ser aplicado na apuração dos conflitos de consumo.

Uma vez detectado o tipo praticado na perquirição do ilícito consumerista, é dado início ao processo investigatório para a análise da conduta do fornecedor. No campo administrativo de Procon's, tal apuração é chamada de "Investigação Preliminar", onde se faz mister que a outra parte (fornecedor) da mesma forma seja ouvida. Essa garantia do contraditório e da ampla defesa também aplicada no processo administrativo compõe o chamado Princípio do devido processo legal, tratado no art. 5º, LV; CF/88, outorgando aos litigantes em processo judicial ou administrativo o direito de um processo que lhes assegurem o direito de defesa e todos os meios e recursos a ela inerentes.

Dentro do processo administrativo consumerista de Procon's existe a chamada fase denominada pré-processual, composta por atos que sustentarão os subsídios para a instauração do processo. Todos estes atos oportunizam ao consumidor demonstrar a violação de seu direito, mas de igual forma, permite ao fornecedor expor as razões dessa suposta violação por meio de defesa. A Carta de Informações Preliminares (CIP), a audiência de conciliação, a Investigação preliminar, são exemplos da existência e aplicação do Princípio do Contraditório e da ampla defesa, como já dizia Kennedy, em 1962, sobre a importância do direito de ser ouvido, aqui interpretado de maneira pragmática.

Ao término do processo administrativo que constatar ter o infrator cometido infrações consumeristas, será aplicada sanção administrativa em decorrência do ilícito, devendo essa penalidade ser graduada dentro dos parâmetros legais, respeitando sempre os critérios de proporcionalidade e razoabilidade como escorreito deslinde processual. Tal Princípio da Proporcionalidade, decorrente dos preceitos constitucionais, "limita a atuação e a discricionariedade dos poderes públicos e, em especial, veda que a administração pública aja com excesso ou valendo-se de atos inúteis, desvantajosos, desarrazoados e desproporcionais"⁷¹.

A proporcionalidade da sanção aplicada não deve se desvirtuar de seu objetivo principal, que é o de servir como reprimenda ao fornecedor desestimulando-o a repetição do ilícito. No caso de sanção pecuniária, nos termos da legislação consumerista, esta obedecerá a rigorosos parâmetros para o cômputo da dosimetria da pena, como na regra "quem recebe mais paga mais, quem recebe menos paga menos", já que a base para os cálculos do

71 CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 7.^a ed. Salvador: JusPodivm. 2009. ISBN 9788577611294. p 50.

arbitramento esteia-se no faturamento de cada fornecedor, seja por apresentação da receita bruta, seja por estimativa.

Uma vez aplicada a penalidade, importante refletir sobre o fenômeno do *bis in idem* pelo qual se extrai o conceito literal de *bis* (repetição) e *idem* (idêntico) e, significa dizer na situação em apreço, penalidade repetida pelo mesmo fato. Doutrinariamente, Rafael Mello conceitua o *bis in idem* na seara administrativo-consumerista como “o princípio que impede a Administração pública de impor uma segunda sanção administrativa a quem já sofreu, pela prática da mesma conduta, uma primeira sanção”⁷².

Todavia, impende destacar não existir nenhuma relação subordinativa entre as instâncias administrativa, cível ou penal, podendo um fornecedor ser condenado triplamente sem com isso se caracterizar *bis in idem*. O Princípio da Independência existente entre essas esferas, determina a não existência de óbices para que ocorra a aplicação de sanções de naturezas distintas para um mesmo fornecedor em decorrência de um mesmo fato.

Ilustrando essa possibilidade, Leonardo Roscoe Bessa cita como exemplo a hipótese de um determinado fornecedor que mantém a negativação do nome do consumidor mesmo após a ciência da quitação da inadimplência deste. Desta feita, estaríamos diante de um caso passível de sanção civil com condenação por danos morais, especialmente pela má-fé deste fornecedor que restou silente após o conhecimento da inexistência do débito. Além da condenação cível, seria possível a aplicação de multa pelo Procon, caracterizando a sanção administrativa, e este mesmo indiciado poderia ainda responder criminalmente por esta conduta diante do que dispõe o art. 73, do CDC, que tipifica como crime a ação do fornecedor quando este deixa de corrigir cadastro do consumidor que sabe ou deveria saber ser inexato⁷³.

Percebe-se que a hipótese apresentada pelo autor não se distancia em nada da realidade, eis que o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro julgou de maneira idêntica, com posterior confirmação do STJ, qual seja, que é do fornecedor o ônus do cancelamento do apontamento ao nome do consumidor nos cadastros de restrição ao crédito após o pagamento pelo devedor.

AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ESPECIAL – PROCESSUAL CIVIL E

72 MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007. ISBN 9788574208107. p. 210.

73 BENJAMIN, A. H.; MARQUES, C. L.; BESSA, L. R. **Manual de Direito do Consumidor**. 8.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. ISBN 9788520373682. p. 502

CONSUMIDOR – ANOTAÇÃO EM CADASTRO DE INADIMPLENTES – ACORDO CUMPRIDO INTEGRALMENTE PELO DEVEDOR – FALTA DE PROVIDÊNCIA DO CREDOR PARA BAIXAR A INSCRIÇÃO NO SERASA – INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS – REVISÃO – IMPOSSIBILIDADE – SÚMULA 7 DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. 1. Após cumprido o acordo para pagamento da dívida, o credor tem o ônus de providenciar a baixa do nome do consumidor em cadastro de proteção de crédito (art. 43, §3º. C/c art. 73, do Código de Defesa do Consumidor). Precedentes. 2. Tendo o tribunal de origem decidido à luz das provas dos autos, a pretensão recursal em sentido contrário esbarra necessariamente no óbice contido na Súmula 7 do Superior Tribunal de Justiça. 3. Agravo regimental não provido (STJ – AgRg no REsp 1047121/RJ – rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva – 3.ª T. - j. 25.06.2013 – DJe 03.02.2014)⁷⁴

Coadunando com a jurisprudência, a doutrina reforça essa ideia de cumulação das sanções e a independência das instâncias, “o princípio do *non bis in idem* não impede a cumulação de sanção administrativa com sanção penal. Uma mesma conduta pode ser tipificada pelo legislador como infração administrativa e como crime. Uma vez configurada, a conduta dará margem à imposição de sanção administrativa pela Administração e à imposição de sanção penal pelo Poder Judiciário”⁷⁵.

Por todo exposto, insta concluir que não há configuração do fenômeno do *bis in idem* na aplicação das penalidades administrativo-consumerista, pois eventual conflito de competência já possui previsão legal para resolução, qual seja, avocação de competência a ser dirimida pelo Departamento de Proteção de Defesa do Consumidor (DPDC), atual Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON). A aplicação de sanções distintas por esferas diversas (cível, penal e administrativo), não pode ser interpretada como violação de direitos, pois as sanções estão previstas no ordenamento jurídico brasileiro, o qual dispõe cristalinamente sobre a independência destas instâncias.

74 CUEVAS, Ricardo Villas Bôas relat. - AgRg no REsp. com o número 1047121/RJ, Supremo Tribunal de Justiça, 25 de Junho de 2013. [Em linha]. [Consult. 03 Ago. 2018]. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=28431229&num_registro=200700626957&data=20140203&tipo=5&formato=PDF

75 CORREALI, Maurício; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coords.); MELLO apud CAPEZ, Fernando – Atividades Comerciais Desviantes e o Direito Administrativo Sancionador. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 82-83.

3.4 Questão problema: A pena pecuniária aplicada nos processos administrativo-consumeristas tem alcançado sua finalidade?

Da análise dos capítulos anteriores é possível extrair-se todo o complexo caminho a ser percorrido no deslinde do processo administrativo, do seu nascimento a partir de uma reclamação “fundamentada Não Atendida”, até sua etapa final, com o trânsito em julgado e aplicação de penalidade, sendo a fase sancionatória o instrumento pelo qual se buscará o contorno punitivo, pedagógico e disciplinar ao fornecedor condenado.

Assim, tem-se sobre a eficácia preventiva da sanção que, “além da função repressiva consistente em restaurar a ordem violada, a pena tenha, ainda, a de impedir as suas ulteriores violações”⁷⁶. Com isso, não há como se falar sobre pena na época atual apenas como uma espécie de castigo retributivo ao mal ocasionado. O ente processado deve ser “ferido” pecuniariamente como repressão à sua conduta, ao mesmo tempo em que, por meio de um processo rígido e disciplinar, deverá receber o “antídoto” que o preparará ao não cometimento de novo ilícito: educação e boas práticas nas relações de consumo.

Reforçando esta ideia, a pena de multa desponta entre as demais espécies de penalidade, seja pela praticidade de sua aplicação, ou pela significância que esta modalidade possui ou deveria possuir. A partir dos dados extraídos da SENACON, nos últimos três anos, os mesmos fornecedores encabeçaram o cadastro das reclamações fundamentadas não atendidas dos Procon’s brasileiros, cuja estatística demonstrou, também, que assuntos relacionados à telefonia ocuparam o primeiro lugar.

Diante deste quadro que revela a realidade do país e, tendo como pressuposto a atividade contínua e ininterrupta de todos os órgãos de proteção e defesa do consumidor, faz-se necessário questionar a fim de reflexão: A pena pecuniária aplicada nos processos administrativo-consumeristas tem alcançado sua finalidade?

Para tal, foi realizada uma pesquisa sobre esse panorama que ora atravessamos, buscando informações sobre as infrações cometidas e as reprimendas aplicadas pelos Procon’s, para que fosse traçado um paralelo relacionando a reincidência à ineficácia da penalidade de multa pelo fim que é proposto, como demonstrado adiante.

76 CARNELUTTI, Francesco. **O problema da pena**. São Paulo: Editora Pillares, 2015. p. 41.

IV – PESQUISA, RESULTADO E ANÁLISE

4.1 Justificativa e objetivo da pesquisa de campo

Os últimos relatórios divulgados pela SENACON, no que tange às reclamações mais recorrentes em todo país, demonstraram um crescente número de consumidores, que insatisfeitos com suas aquisições/contratações, buscaram os órgãos de proteção ao consumo para formalizarem suas reclamações.

Em paralelo, ressalta-se a atuação desses órgãos que funcionam continuamente para registrar, absorver e tratar essas queixas, cuja Lei Federal 8.078/90 outorgou-lhes poderes para processar, decidir e punir as infrações de consumo no âmbito do processo administrativo. Desta feita, tem-se como relevante a pesquisa ora proposta para se relacionar o aumento das reclamações de consumo, a aplicação de penalidade às empresas que comercializam seus produtos/serviços ao destinatário final e a efetividade das sanções consumeristas, especificamente a multa, no sentido de desencorajar e educar o fornecedor ao não cometimento de novo ilícito.

Como objetivo geral, de forma teleológica, propõe-se alternativamente meios que permitam a eficácia da pena de multa no sentido punitivo, pedagógico e disciplinar que viabilizem a reeducação do fornecedor na área específica do processo administrativo sancionatório do Direito do Consumidor.

Sucintamente, é possível observar que os fornecedores mais demandados nas diferentes regiões do país são também reincidentes. Esse levantamento a partir de dados primários de acesso público representa que, embora as multas sejam aplicadas, estas não têm diminuído a presença destes mesmos fornecedores no polo passivo das demandas consumeristas.

Enquanto objetivo específico, propõe-se, de maneira subjacente, uma nova visão pragmática para o direito administrativo-consumerista, cujas inferências serão apresentadas com base nos dados levantados os quais se pretendeu a pesquisa:

a) proceder um estudo inicialmente doutrinário a partir de Helena Regina Lobo da Costa, sobre os objetivos da pena, de acordo com similitude existente entre o direito penal e o direito administrativo sancionador, seguindo como norte que “as sanções penais e administrativas desempenham as mesmas funções, já que se voltam à repressão de atos ilícitos (vertente

retributiva) e à sua prevenção (vertente preventiva)”⁷⁷.

b) levantar a situação real de processos, aplicação de penalidade, fornecedores e reincidências em um Procon de referência;

c) complementar o dado empírico com entrevista qualitativa aos coordenadores de Procon’s de todos os estados do Brasil para apontar o panorama sobre o tipo de sanção mais aplicada e a ressocialização do fornecedor do mercado de consumo e, buscar ao final, junto aos fornecedores quais são as causas a que se atribui a reincidência.

Assim sendo, a pergunta de pesquisa que se levanta é: a pena pecuniária aplicada nos processos administrativo-consumeristas tem alcançado sua finalidade?

Todo o estudo procedeu-se da exegese de Cesar e Beccaria nos conceitos de pena, qualificando o marco teórico dessa investigação que se limitou a observação da eficácia da sanção no sentido ressocializador. Por conseguinte aos ensinamentos deste autor, “a origem do direito de punir é a segurança geral da sociedade. A aplicação das penas não deve traduzir vingança coletiva, mas, antes, ter em mira a justiça, a prevenção do crime e a recuperação do criminoso”⁷⁸.

Como hipótese, a partir deste estudo empírico e considerando essas grandes empresas que ocupam o ranking dos fornecedores mais reclamados nos cadastros de reclamações fundamentadas; considerando ainda a reincidência nos processos administrativos comum a esses fornecedores; considerando por fim que a penalidade mais aplicada pelos Procon’s brasileiros é a sanção pecuniária, seria possível afirmar que a aplicação da penalidade de multa não tem alcançado seu objetivo pedagógico e disciplinar.

De maneira geral, buscou-se com a pesquisa de campo compreender, a partir dos conceitos de metodologia empírica de Maíra Machado⁷⁹ e Antônio Carlos Gil⁸⁰, o fenômeno da reincidência dos fornecedores nas relações de consumo, mesmo quando condenados reiteradas vezes com penalidade de multa.

77 BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coords.). COSTA, Helena R. Lobo. Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: A necessidade de Desenvolvimento de uma política Sancionadora Integrada. **In Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Quartier Latin, 2014. p. 111.

78 BECCARIA, Cesare Bonesana. Tradução Torrieri Guimarães. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Claret, 2014. 19ª reimpressão. p. 118.

79 MACHADO, Maíra Rocha. **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito. 2017. 428 p.

80 GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2018. 200 p.

4.2 Análise informacional e o questionário aplicado para a coleta de dados sobre as penalidades aplicadas pelos Procon's em todos os Estados brasileiros

Para complementar o estudo ora realizado – que utilizou como matéria-prima para pesquisa empírica a análise dos processos administrativos no Procon de Juiz de Fora/MG, buscou-se analisar, também, de forma complementar, os dados apresentados pelo Governo Federal denominado “Boletim Sindec”, em conjunto com os indicadores da plataforma “Consumidor.gov” sobre os assuntos e as empresas mais demandadas no território brasileiro nos últimos dois anos.

A metodologia adotada na pesquisa para a coleta desses dados no Sindec ocorreu, primeiramente, por meio de acesso ao sítio eletrônico oficial do Ministério da Justiça “www.justica.gov.br”, procedendo-se ao seguinte caminho: “seus direitos”, “Consumidor”, “Sindec”, “Boletim 2017”. O documento encontrado traz uma robusta análise estatística e comparativa das reclamações e dos reclamados no Sistema de Informações Nacional de Defesa do Consumidor. Já a pesquisa sobre os indicadores da plataforma virtual seguiu o mesmo tracejo, a partir do site oficial “www.consumidor.gov”, com os comandos: “indicadores”, “dados abertos”. Como resultado, foi possível encontrar o índice de registros no mesmo período.

Em um segundo momento, além do levantamento estatístico, foi realizada uma entrevista com representantes dos Procon's de cada estado do Brasil objetivando apurar: a) os tipos de penalidades aplicadas no Procon entrevistado; b) qual a modalidade de sanção mais adotada pelo órgão; c) se a penalidade de multa tem sido capaz de desencorajar o fornecedor ao cometimento de novo ilícito; d) se a determinação para um fornecedor reincidente e contumaz à frequência em um curso de reciclagem e boas práticas no Direito do Consumidor – como requisito para que este possa voltar a comercializar – poderia contribuir para a reeducação nas relações de consumo.

Laureando ambas as pesquisas, a partir de sites oficiais do governo, foram analisados, por fim os dados publicados pelos Procon's de diferentes regiões do país sobre as multas aplicadas às operadoras de telefonia que ocupam os primeiros lugares do ranking anual de reclamações consumeristas.

Por meio desse estudo, procura-se apresentar, balizada por dados oficiais, a expressividade dos problemas de consumo registrados nos órgãos de proteção e defesa do

consumidor; a reincidência das mesmas empresas após condenação com penalidade de multa, trazendo, por fim, de maneira agregativa, a experiência vivenciada pelos Coordenadores dos Procon's brasileiros no tocante aos desdobramentos das penalidades oriundas desses conflitos de consumo.

4.3 Resultados obtidos

Como resultado do estudo realizado, inicialmente faz-se vital analisar os dados estatísticos oficiais afetos aos anos 2016 e 2017 divulgados pelo governo federal. Após essa consideração, é possível correlacionarmos esses números com o panorama nacional apurado por meio do questionário respondido pelos Procons brasileiros para, ao final, adentrarmos nos resultados obtidos mediante pesquisa empírica que utilizou como referência o Procon do Município de Juiz de Fora.

Por esta sistemática, apurou-se, por meio das lentes do Boletim Sindec e dos indicadores da plataforma do “Consumidor.gov”, que no ano de 2016 o total de reclamações registradas no Sistema Nacional foi de 2.458.127 e 2.287.459 no ano de 2017⁸¹, já na plataforma do “Consumidor.gov”, foram registrados no mesmo período 288.000 reclamações em 2016 e 470.748 em 2017⁸².

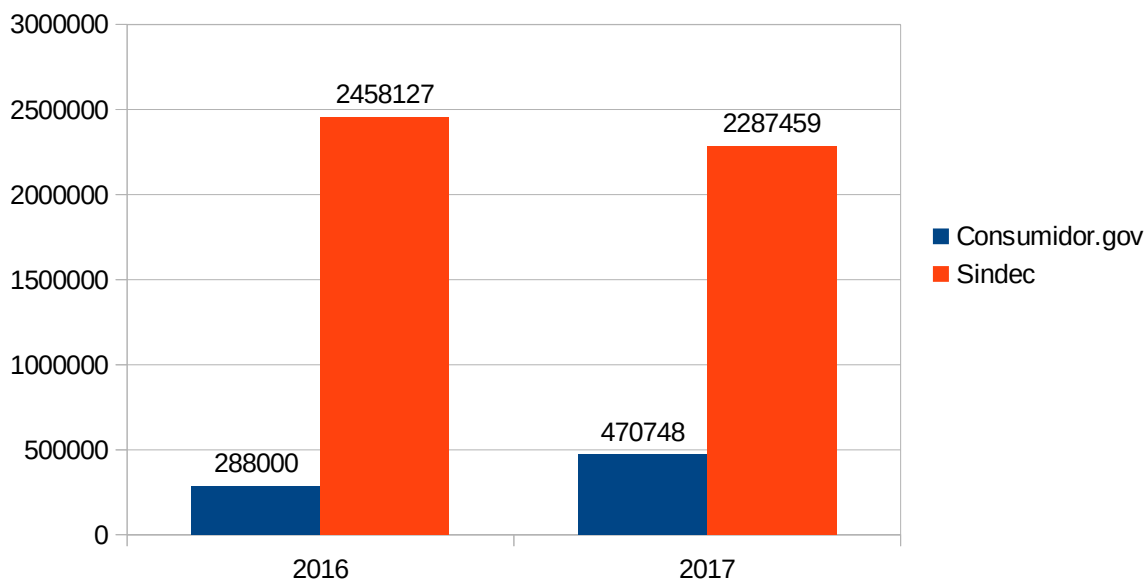
De acordo com essas informações publicadas, dentre os dados coletados sobre reclamações, Extra-Procon e Simples Consulta, 1.519.531 (66,4%) referem-se a reclamações, que são aquelas onde não foi possível uma resolução imediata sobre o problema de consumo; 77.507 (3,4%) foram registros Extra-Procon, ou seja, aqueles casos que não se tratam de uma relação de consumo tutelada pelo CDC e, por fim, 690.421 (30,2%) referiram-se a consultas realizadas por cidadãos que buscavam apenas orientação sobre seus direitos sem necessariamente registrarem uma reclamação.

Neste primeiro levantamento, é possível extrair-se que apesar da queda de 6,9% dos registros no Sindec entre os anos de 2016 e 2017, o reverso ocorreu na plataforma do “Consumidor.gov”, que saltou o equivalente a 63% das reclamações registradas, comparando-se os dois últimos anos, conforme demonstrado no gráfico abaixo:

81 MINISTÉRIO da Justiça. **Boletim Sindec**. [Em linha]. [Consult. 17 Out. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>

82 INDICADORES do Consumidor.gov. **Dados Abertos**. [Em linha]. [Consult. 17 Out. 2018]. Disponível em <https://www.consumidor.gov.br/pages/dadosabertos/externo/>

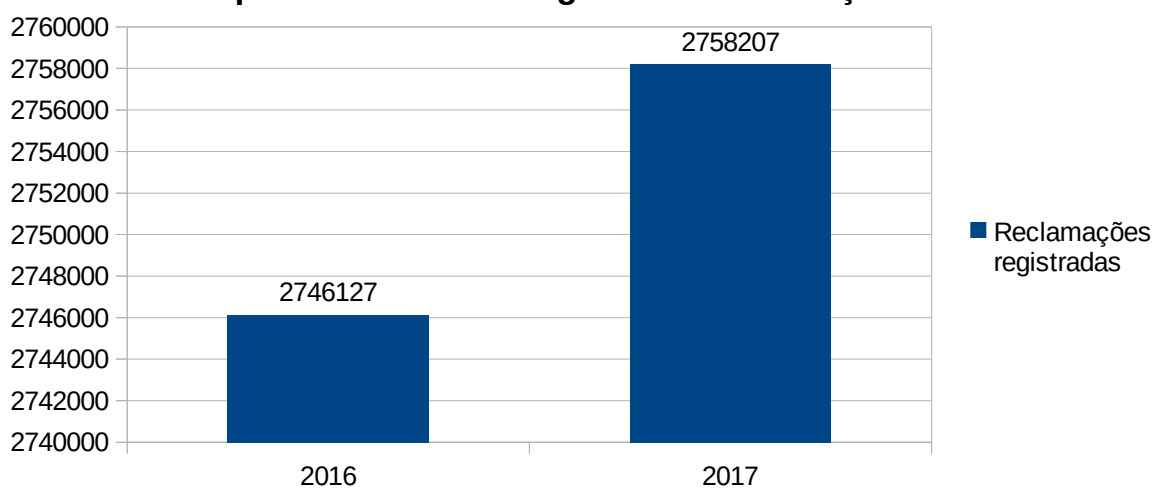
Comparativo anual por Sistemas



Fonte: Boletim Sindec e Indicadores Consumidor.gov

No somatório geral houve um aumento de 12.080 consumidores que procuraram os órgãos de proteção ao consumidor para registrarem suas reclamações, seja por meio dos Procon's, seja pela da plataforma de resolução alternativa de conflito de consumo, o “Consumidor.gov”.

Comparativo anual de Registro de Reclamações Gerais

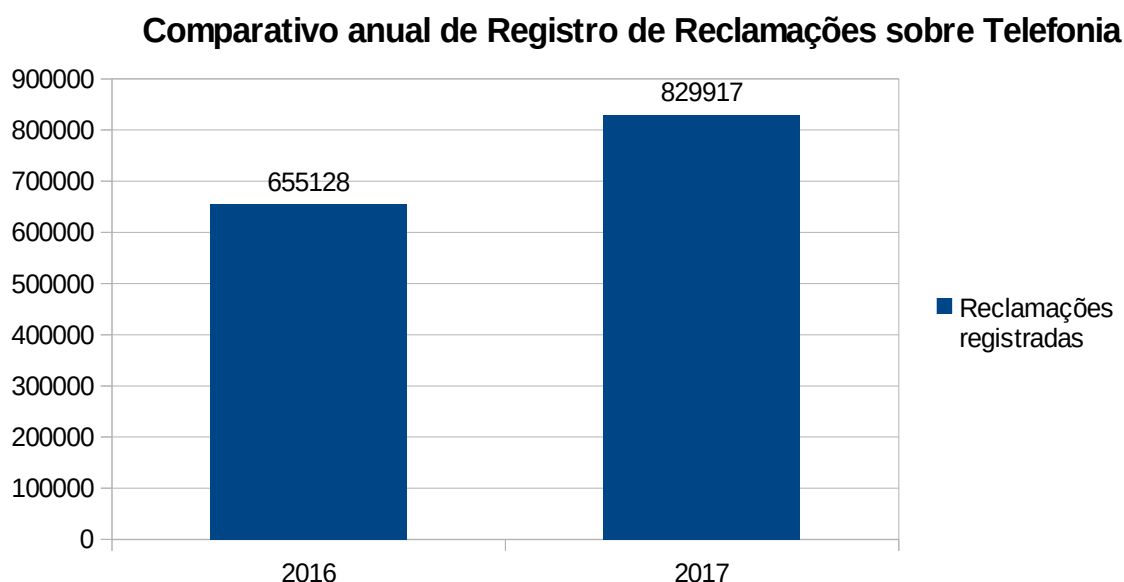


Fonte: *Idem*

Outro dado importante apresentado pelas mesmas fontes (Boletim Sindec e

Indicadores Consumidor.gov) revelou que os assuntos mais demandados neste biênio foram do setor de Telecomunicações, sendo o total pelo Sindec, o equivalente a 1.014.505⁸³, e pelo “Consumidor.gov” 474.540⁸⁴. As empresas responsáveis por esses primeiros lugares em 2016 foram: “Claro”, “Oi” e “Vivo”; e em 2017: “Vivo”, “Oi” e “Claro”, sequencialmente, vindo a confirmar por dois anos consecutivos que as mesmas empresas são recorrentemente reclamadas nos órgãos de proteção ao consumidor.

Neste ano de 2018, o mesmo fato repete-se, já que os indicadores demonstram do início do ano até o momento 48.229 reclamações contra a “Vivo”; 47.888 reclamações contra a “Oi” (fixo e móvel) e 16.589 reclamações contra a “Claro” (fixo e móvel)⁸⁵, ou seja, novamente as mesmas empresas dos anos anteriores continuam a infringir as regras de consumo no ano em curso.



Fonte: *Idem. Ibidem.*

Pela pesquisa realizada, é possível depurar-se que, pelo menos, há 3 anos as reclamações sobre telefonia são constantes no território nacional, o que corrobora com o cerne

83 Somatório realizado entre os índices apresentados dos Assuntos mais demandados nos campos Telefonia Celular e Telefonia Fixa pelo Boletim Sindec 2016, p. 5 e Boletim Sindec 2017, p. 5. [Em linha]. [Consult. 17 Out. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>

84 Somatório realizado entre os indicadores apresentados pela plataforma “Consumidor.gov” no campo Operadoras de Telecomunicações. Balanço 2016 p. 1 e Balanço 2017 p. 3. [Em linha]. [Consult. 17 Out. 2018]. Disponível em <https://www.consumidor.gov.br/pages/dadosabertos/externo/>

85 Consulta realizada em 18/10/2018 a partir das empresas “Claro”, “Oi” e “Vivo” nos indicadores por empresa no ano de 2018. [Em linha]. [Consult. 18 Out. 2018]. Disponível em <https://www.consumidor.gov.br/pages/indicador/empresa/abrir>

deste estudo sobre a inefetividade da sanção de multa, pois esta, isoladamente, não tem sido capaz de desestimular a recorrência do fornecedor, como comprova a alternância das três maiores operadoras de telefonia do Brasil no ranking das empresas anualmente mais demandadas.

O jornal “O Globo” trouxe recentemente que estas operadoras de telefonia receberam multas equivalentes a 93 milhões de reais por descumprirem o direito do consumidor⁸⁶. Da mesma maneira, por meio dos sites oficiais do governo, as notícias de diferentes regiões do país revelam semelhante horizonte, a exemplo, região sul: relata o Procon de Bagé aplicação de multa de 2 milhões às companhias de telefone por infrações à legislação de consumo⁸⁷; na região centro-oeste o Procon Goiânia penalizou as operadoras no importe de 12 milhões em 2017 por falhas e demora na prestação do serviço⁸⁸; na região nordeste o Procon do Estado do Maranhão aplicou multa de 880 mil reais à operadora “Claro” após diversas denúncias de consumidores relatando baixa qualidade de sinal e falhas na prestação do serviço⁸⁹.

Desta forma, o valor das condenações tem sido irrelevante e compensatório ao fornecedor, que diante de sua insistência e pertinácia, optam por infringir a legislação de consumo em vez de cumpri-la.

Objetivando encontrar o real cenário do Brasil, o segundo levantamento utilizou-se de um questionário aplicado nos vinte e sete estados brasileiros, contando com as respostas de, pelo menos, um Procon de cada localidade. A conclusão não se difere da estatística acima apresentada: os resultados apontaram que 66,7% dos Procon’s utilizam no processo administrativo as sanções previstas no Decreto Federal 2.181/97 e, que a penalidade mais aplicada por 85,2% dos órgãos é a multa.

86 OLIVEIRA, Eliane – Governo aplica multa recorde de 93 milhões às operadoras Oi, Claro e Vivo. **JORNAL O GLOBO**. Brasília. (13 Set. 2018). [Em linha]. [Consult. 22 Out. 2018]. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/governo-aplica-multa-recorde-de-93-milhoes-as-operadoras-oi-claro-vivo-23062993>

87 PREFEITURA de Bagé multa operadoras de telefonia em quase 2 milhões. **Prefeitura Municipal de Bagé**. Bagé. (18 Abr. 2018). [Em linha]. [Consult. 22 Out. 2018]. Disponível em <http://www.bage.rs.gov.br/pmbwp/index.php/2018/04/18/prefeitura-de-bage-multa-operadoras-de-telefonia-em-quase-r-2-milhoes/>

88 JOKA, Luciano – Procon Municipal aplica multa de 12 milhões às empresas telefônicas. **Portal Goiânia**. Notícias. Goiânia. (5 Dez. 2017). [Em linha]. [Consult. 22 Out. 2018]. Disponível em <http://www4.goiania.go.gov.br/porta/pagina/?pagina=noticias&s=1&tt=not&cd=13878&fn=true>

89 PROCON. **Procon-MA multa operadora por falha na prestação de serviços em quatro municípios**. (21 Abr. 2017). [Em linha]. [Consult. 23 Out. 2018]. Disponível em <https://www.procon.ma.gov.br/procon-ma-multa-operadora-por-falha-na-prestacao-de-servicos-em-quatro-municipios/>

Sobre a eficácia da sanção pecuniária no sentido de desencorajamento ao fornecedor da prática de novo ilícito, 51,9% dos entrevistados acreditam que a penalidade, por si só, não tem sido suficiente para esse desestímulo, porém, parte dos entrevistados se manifestou defendendo que esta modalidade ainda pode ser eficaz, especialmente contra o pequeno fornecedor, que normalmente não possui conhecimento sobre a infração e, logo que recebe a multa, procura se adequar para evitar nova penalidade. Vejamos o posicionamento do Procon Ceará: “Geralmente os fornecedores, na maioria das vezes empresas de pequeno porte, não têm conhecimento das imposições estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor (CDC). O fornecedor precisa ter conhecimento das questões que tratam das relações de consumo, pois além do CDC, diversas leis são promulgadas em benefício do consumidor”⁹⁰.

No tocante à obrigatoriedade de participação do fornecedor reincidente em um curso de reciclagem sobre as regras de consumo, 92,9% dos Procon’s entrevistados concordaram que tal hipótese poderá diminuir o cometimento de novas infrações, conforme resposta apresentada pelo Procon do Recife no estado de Pernambuco: “O trabalho de educação é primordial para a harmonização das relações de consumo. O conhecimento e a conscientização sobre a legislação consumerista são fatores determinantes para estabelecimento e cumprimento das normas”⁹¹.

Coadunando com esse entendimento, defende o Procon do estado do Acre: “Sempre que colocamos a educação como prioridade o respeito à legislação se dá de maneira mais fácil. Muitos fornecedores não cumprem a lei por puro desconhecimento, a orientação abre caminhos”⁹².

Tendo em vista os aspectos observados, mais de 90% dos Procon’s que responderam ao questionário consentem que a educação para as regras no mercado pode ser contributo de grande valia aos fornecedores, para que seja restabelecida a harmonia nas relações consumeristas e, especialmente, seja posta em prática não só a política nacional das relações de consumo com a educação de consumidores e fornecedores, como também, seja resgatado o verdadeiro e eficaz objetivo da pena.

90 Sanção no âmbito do Direito Consumerista. Questionário aplicado aos Procons brasileiros em anexo.

91 *Idem*.

92 *Idem. Ibidem*.

4.4 Metodologia observacional qualitativa-quantitativa sobre processos no Procon de Juiz de Fora/MG

No desenvolvimento desse estudo e para a busca dos dados reais sobre reclamação e reincidência, realizou-se uma pesquisa empírica, adotando-se como parâmetro os processos administrativos do Procon de Juiz de Fora/MG. Foi seguido o rigor científico, mantendo-se imaculada a característica da verificabilidade.

O método observacional foi o escolhido para o levantamento de dados, rastreando o perfil quantitativo de pesquisa documental por meio de registros institucionais escritos. Tal método pode ser tido com um dos mais modernos, visto ser o que possibilita o mais elevado grau de precisão nas ciências sociais⁹³.

A verificação destes números decorreu-se de solicitação formal à Agência de Proteção e Defesa do Consumidor em tela, perquirindo a totalidade de reclamações fundamentadas não atendidas contra as quatro maiores operadoras de telefonia nos anos de 2016 e 2017. Priorizou-se avaliar o nicho das telecomunicações como um paralelo ao índice nacional apresentado pela SENACON, o qual indica as operadoras de telefonia como assunto mais reclamado em todo país.

Em resposta a esta solicitação, o órgão levantou as reclamações/processos das seguintes operadoras: TIM, OI, VIVO e CLARO, com um total de 378 registros no referido biênio. O comparativo de reclamações neste período revelou um aumento de demandas que geraram processos administrativos para as empresas TIM e VIVO e um decréscimo para OI e CLARO.

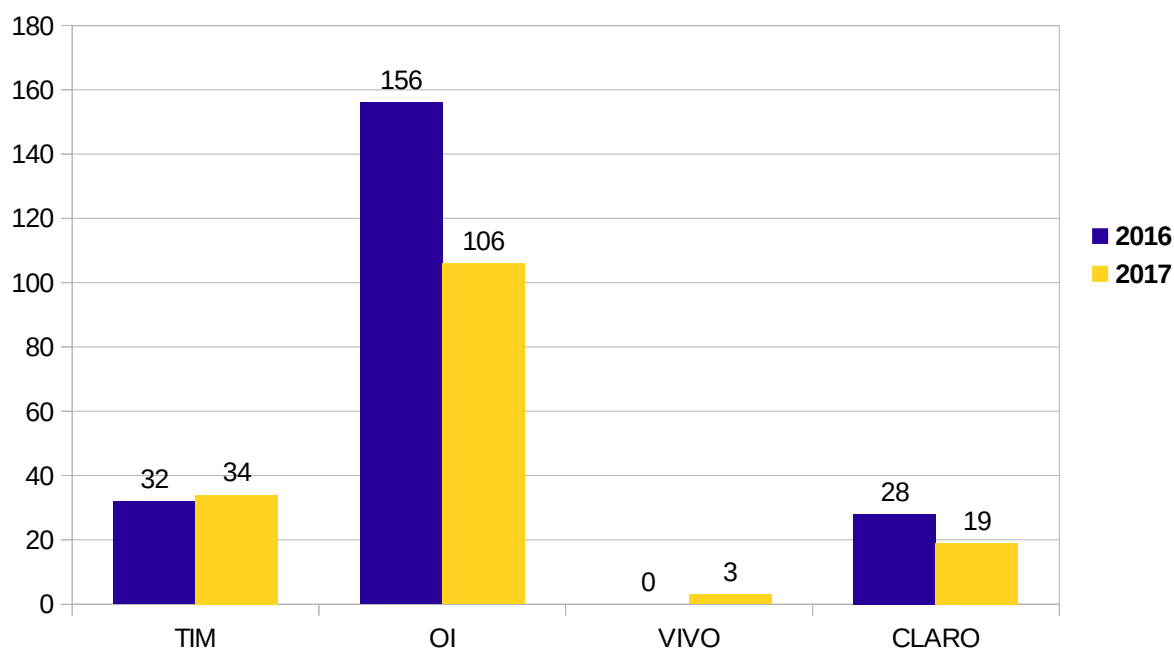
Em 2016, a operadora TIM respondeu a 32 processos administrativos e, em 2017, a 34. Já a operadora OI diminuiu sua demanda, tendo 156 processos em 2016, e 106 no ano de 2017. A empresa VIVO não registrou nenhum processo em 2016, mas em 2017 foram 3 ao total. Por último, a operadora CLARO, respondeu a 28 processos em 2016, e a 19 processos em 2017, também apontando queda em seus registros. Em números gerais que englobam as CIP's, simples consultas, reclamações etc., o órgão apresentou os seguintes dados: Registros em 2016, TIM com 896; OI com 5.306; VIVO com 10 e CLARO com 788.

Gráfico comparativo de processos por ano:

93 GIL, Antônio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 16.

Comparativo anual Processos (FNA) no Procon de Juiz de Fora

Operadoras de Telefonia



Fonte: Relatório Sindec Procon de Juiz de Fora em anexo

Os números traduzem uma realidade inversa e curiosa sobre o comportamento das teles, já que em termos processuais, a TIM aumentou o número de processos, porém reduziu o número de demandas entrantes. Já a operadora OI, diminuiu consideravelmente o total de seus processos de um ano para o outro, mas em compensação, aumentou a quantidade de seus registros. A operadora VIVO teve um crescimento de registros tanto processual quanto reclamatório, e a CLARO teve diminuição em ambos.

Tabela das operadoras:

ANO	TIM	OI	VIVO	CLARO
2016	896	5306	10	788
2017	772	5523	186	536

Fonte: *Idem. Ibidem.*

Importante destacar, que esses números são variáveis de acordo com a região do país onde o sinal de uma operadora seja melhor ou pior que a outra, daí a importância de se trazer a lume os dados nacionais, assim como também os dados regionais de um Procon municipal de referência.

4.5 Inferência, teorização enraizada no dado

Seguindo as normas da metodologia científica, a pesquisa empírica realizada no Procon de Juiz de Fora partiu dessa premissa de investigação observacional qualitativo-quantitativa para apuração dos dados. Infere-se, pois, que apesar das penalidades, em termos regionais, a operadora TIM reincidiu em suas condenações o equivalente a 6% de um ano para o outro, e a operadora VIVO em 300%. O mesmo fato se repete no tocante aos números entrantes novamente da operadora VIVO (aumento superior a 10 vezes), e um acréscimo de 200 registros entrantes para operadora OI.

Pela leitura dos dados, infere-se, ainda, uma preocupação das operadoras TIM e CLARO em atender com prontidão as reclamações iniciais trazidas pelos consumidores ao Procon de Juiz de Fora sem que, com isso, a reclamação fosse transformada em um processo administrativo (reclamação fundamentada não atendida – FNA). Respectivamente, ambas reduziram os seus índices entrantes em 14% e 68%, contudo, não se evidenciou o mesmo zelo da TIM no tocante ao processo administrativo, já que o aumento restou evidente.

É a partir da interpretação dos números que é possível concluir que não há uma linearidade das operadoras de telefonia na tratativa dos problemas trazidos pelo consumidor, pois se assim o fosse, o somatório dos registros entrantes de todas as teles estariam em declínio e o que se visualiza é exatamente o contrário. Para além, não se torna lógico atender a demanda no processo administrativo se não tiver a mesma preocupação de resolutividade na reclamação inicial, ressaltando, ainda, que o próprio Decreto Federal 2.181/12 prevê essa possibilidade em seu art. 25, III⁹⁴, resolução do pleito do consumidor extemporaneamente, porém antes da decisão administrativa.

Diante deste levantamento, apenas a operadora CLARO obteve diminuição de seus índices tanto em registros entrantes (- 68%) quanto em processos administrativos (- 67,85%). As demais, aumentaram suas demandas em uma ou em outra modalidade (reclamação/processo).

Por todo o contexto, colige-se que as queixas dos consumidores são crescentes em um modo geral no panorama regional, alterando-se do quadro nacional apenas em relação à operadora. E, apesar de alguns casos serem atendidos por essas empresas, tantos outros são transformados e condenados em processo administrativo, conforme demonstrado no

94 Decreto Federal 2.181/97. Art. 25. Consideram-se circunstâncias atenuantes: III - ter o infrator adotado as providências pertinentes para minimizar ou de imediato reparar os efeitos do ato lesivo.

subcapítulo anterior. Sendo assim, se as penas aplicadas não têm sido suficientes para evitar que o fornecedor incorra reincidentemente em um novo ilícito, um caminho que possa mudar essa realidade talvez seja a educação e conscientização dos fornecedores nas relações de consumo.

V – A RESSOCIALIZAÇÃO DO FORNECEDOR

5.1 A questão da reincidência face ao resultado da pesquisa de campo: possíveis causas

A questão da reincidência dos fornecedores nas reclamações de consumo é causa de relevante preocupação entre os órgãos de defesa do consumidor por demonstrar que algo está a ocorrer para as razões dessa desarmonia. A demanda posta em investigação leva a reflexão: O que faz com que um fornecedor reincida?

Na busca de possíveis respostas para esta pergunta e, complementando o cerne do presente estudo, foram traçadas algumas linhas de pesquisa (método hipotético-dedutivo) que possam indicar as hipóteses que expliquem essa renitência. Partiu-se do pressuposto investigatório que a empresa conheça ou não as determinações legais e suas implicações nas relações consumeristas.

Neste foco inicial, objetivou-se apurar como causa originária da reincidência, se o desconhecimento da lei ou da pena poderia ser um fator que estimulasse a empresa a um novo ilícito de consumo, sendo razoável que essa insciência pudesse fazer com que as infrações consumeristas fossem reiteradas vezes praticadas. Para esse prognóstico, é importante ressaltar que “considera-se reincidência a repetição de prática infrativa, de qualquer natureza, às normas de defesa do consumidor, punida por decisão administrativa irrecorrível”⁹⁵, ou seja, o fornecedor não precisa praticar a mesma infração para que seja reincidente, resguardado os devidos trâmites do processo legal até o seu trânsito em julgado.

Logo, se o fornecedor comete determinado ilícito, por exemplo, falta de preço no produto exposto na vitrine⁹⁶, sendo por esta infração condenado e nos meses seguintes sofre nova autuação, porém, desta vez devido à inexistência de Código de Defesa do Consumidor em seu estabelecimento destinado à consulta do cliente⁹⁷, o lojista receberá nova condenação entretanto, com dosimetria que elevará o valor da pena, considerando-se a reincidência. Percebe-se no caso ilustrado, que são infrações de naturezas distintas pautadas por leis que

95 Art. 27 do Decreto Federal 2.181/97.

96 Lei Federal n.º 10.962 de 2004. Dispõe sobre a oferta e as formas de afixação de preços de produtos e serviços para o consumidor.

97 Lei Federal n.º 12.291 de 2010. Torna obrigatória a manutenção de exemplar do Código de Defesa do Consumidor nos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços.

regulamentam o mercado de consumo.

Em grande parte dos casos, é o pequeno fornecedor, aquele que não possui informação profícua e conhecimento adequado da legislação, que protege as relações de consumo e com isso, acaba reincidindo nas práticas infrativas. É para este empreendedor que potencialmente pode vir a se tornar uma grande empresa, que a educação para as regras de consumo se torna grande instrumento de mitigação dos problemas e infrações que insurgem na sociedade moderna.

Em um segundo viés, procurou-se conferir se a demora do processo administrativo enquadra-se como uma causa capaz de incentivar a reincidência, considerando-se que o possível lapso de 5 anos (prazo prescricional) entre a violação e o trânsito em julgado tenha chance de incitar o comportamento da empresa.

Nem todos os Procon's integrantes do Sistema Nacional possuem uma estrutura adequada, com funcionários suficientes para conduzir, instruir e julgar com rapidez e prontidão as demandas não atendidas de consumo em sede processual. Desta forma, um processo poderá, não raras vezes, demorar os 5 anos previstos em lei para prolação da decisão final, fazendo com que as empresas condenadas nem se recordem do fato que originou a punição. Assim, ao longo deste quinquênio, a repetição da conduta tida como infrativa poderá ser atrativa para a empresa que terá um vasto tempo para se preparar para eventual sanção.

A terceira linha de apuramento recorreu-se à hipótese dos baixos valores das multas aplicadas, podendo ser compensatório ao fornecedor cometer o delito, balizando-se o valor da penalidade ao valor do lucro obtido com a prática da infração de consumo.

Neste caso, parte-se do pressuposto que o fornecedor não só conhece todo o trâmite processual, como também possui discernimento que sua conduta na relação de consumo é tida como reprovável. Todavia, mesmo ciente dessa situação, o valor da sanção a que possa ser compelido a pagar é baixo a ponto de o ilícito ser calculado na margem de lucro da empresa e, assim, a decisão de contumácia é consciente e voluntariamente adotada pelo fornecedor que sobrepõe o lucro à ética das relações comerciais.

Por último, ponderou-se observar, também, se a burocracia interna do fornecedor para resolução da demanda – antes da instauração do processo administrativo – possa ser causa que convirja para a reincidência.

Dada as devidas dimensões geográficas do Brasil, muitas empresas concentram seus jurídicos nas grandes capitais e estes vão terceirizando o serviço até os estados e municípios

da ocorrência. Para tanto, se determinada demanda ocorrer em fase de audiência de conciliação, a qual a empresa visualize a necessidade de um acordo para evitar uma penalidade, decerto, não será tão simples tracejar uma resolução prática, já que devido a hierarquia, o terceirizado que está em campo deverá contatar-se com seu contratante, que remeterá o pedido para o escritório que determinou a representação, e este, por sua vez, tentará um auxílio perante o jurídico central da empresa reclamada.

Essa burocracia impede que o correspondente (que normalmente não possui autonomia para tomada de decisões) apresente uma solução rápida para a reclamação posta em discussão e, desta forma, a empresa que até quarteceiriza esse serviço incide na reincidência em razão de seus expedientes internos tornarem-se extremamente morosos.

5.2 A contumácia das empresas de telecomunicações enquanto ocupantes dos primeiros lugares mais reclamados no índice brasileiro

Em um breve levantamento apresentado às telefônicas TIM, OI, CLARO e VIVO, buscou-se compreender possíveis causas capazes de fazer com que tais empresas reincidam reiteradamente e ocupem os primeiros lugares no índice brasileiro de reclamações.

Seguindo a linha de pesquisa relatada no subcapítulo anterior, foi questionado a estes fornecedores: “Dentre as principais causas capazes de fazer com que o fornecedor incorra em reincidência nas infrações de consumo (Procon), qual das opções abaixo se enquadra a sua empresa?

Como possíveis respostas, foram apresentadas as seguintes hipóteses: lentidão do processo administrativo; desconhecimento da lei/pena; baixo valor da multa; burocracia excessiva e desorganização interna e, por último, o campo “outros” para aquele fornecedor que atribua razões diversas das apresentadas para que seja justificada a reincidência.

Tal questionamento foi enviado aos coordenadores responsáveis pelo relacionamento com Procon’s para que, desta maneira, dada suas experiências com as reclamações tratadas nestes órgãos, tais respostas tragam maior fidedignidade à pesquisa.

Levando-se em consideração esses aspectos, das quatro operadoras entrevistadas, apenas a empresa VIVO recusou-se a participar do levantamento, alegando não possuírem autorização da diretoria para qualquer resposta. A empresa OI, julga que dentre as hipóteses levantadas, a burocracia excessiva e desorganização interna para a resolução do problema de

consumo antes da instauração do processo administrativo é a causa responsável pela reincidência dessa empresa. Sem dúvidas de que em uma empresa desse porte, seja necessário que a demanda posta em causa percorra diversos setores para que possa ser atendida.

Já as empresas CLARO e TIM entendem que os motivos desta reincidência se dão por outras causas, conforme resposta enviada pela CLARO: “O serviço de telecomunicações é oferecido em trato sucessivo, por esse motivo, considero que o consumidor é muito mais sensível ao serviço prestado quando comparado a outros segmentos do mercado de consumo. Os rankings não proporcionalizam a base de assinantes x total de reclamações pois se assim fosse, com certeza teríamos um % menor frente aos demais segmentos, dado a base de assinantes da CLARO. Destaco como outro ponto, o número de regulamentos e obrigações legais de cumprimento para as empresas, como por exemplo, atendimento em 60 segundos e solução em 5 dias úteis, quando muitas vezes o próprio consumidor pede um prazo maior para atendimento ou agendamento de serviços”⁹⁸.

As considerações apresentadas pela CLARO relacionam a desproporção dos usuários dos serviços com a insatisfação dos clientes que formalizam sua reclamação, sugerindo que se tal ponto fosse levado em consideração, seu índice seria menor. E, especificamente, com relação a reincidência, destaca o número de regulamentos e obrigações legais que as empresas de telecomunicação são submetidas.

A empresa TIM atribui a reincidência ao dinamismo do mercado: “Trata-se de um mercado muito dinâmico e as reincidências acompanham estas mudanças. A ideia é sempre acompanhar a jornada do cliente, sempre que este acionar um canal recursal e entender o fato gerador da demanda contumaz. O dinamismo e a mudanças dos processos devem ser sempre ágeis para melhorar a experiência do cliente!”⁹⁹

Reconhecendo a ideia de mudança, em síntese, a TIM considera que se faz necessário entender o fato gerador da demanda apresentada pelo cliente, devendo os canais de atendimento ao consumidor ser mais ágeis para melhorar essa experiência.

Objetivando ouvir o outro lado dessa relação, o mesmo questionamento foi enviado ao Superintendente do Procon de Juiz de Fora/MG e Presidente do Fórum de Procon’s do Estado de Minas Gerais, Dr. Eduardo Schröder, e do ponto de vista do órgão de Proteção e Defesa do

98 BOGEL, Elizabeth. Coordenadora de Ouvidoria da empresa CLARO. Levantamento sobre as possíveis causas da reincidência das Teles realizado no período de 07/01/2019 a 14/01/2019. (Em anexo).

99 ALVES, Ricardo. Secretário-Executivo da empresa TIM. Levantamento sobre as possíveis causas da reincidência das Teles realizado no período de 07/01/2019 a 14/01/2019. (Em anexo).

Consumidor – Procon, a principal causa da reincidência das empresas de telecomunicação no Brasil ocorre em virtude do baixo valor das multas a que são condenadas a pagar, e que podem ser revistas pelo Judiciário em um longo processo judicial que dura anos.

Assim, não há um consenso sobre a principal causa da reincidência das maiores empresas de telecomunicação no país, seja pelas próprias empresas, seja pelos órgãos que instruem e julgam suas demandas. Conclui-se, que o somatório de todas essas hipóteses são contributos capazes de fazerem com que estes fornecedores reincidam e, que o núcleo dessas causas deve ser tratado como contributo para harmonização das relações de consumo, balizando-se as necessidades dos consumidores e os produtos e serviços dispostos por essas empresas, ofertados no mercado de consumo.

5.3 A influência do consumidor no comportamento dos fornecedores para cumprimento da norma

“A cultura do consumo não é a única maneira de realizar o consumo e reproduzir a vida cotidiana, mas é, com certeza, o modelo dominante, e tem um alcance prático e uma profundidade ideológica que lhe permite estruturar e subordinar amplamente todas as outras”¹⁰⁰.

É sobre essa perspectiva de influência do consumo na vida e no comportamento de toda a sociedade contemporânea que se é factível enxergar que ao longo de todos esses anos ocorreu uma verdadeira revolução de consumo, revolução esta, análoga aos efeitos da Revolução Industrial, que transpôs a produção manufaturada para a produção em massa reduzindo o preço dos produtos praticados no mercado. Em sequência, preços mais baixos possibilitaram o acesso do consumidor a um maior poder aquisitivo, nascia, então, uma nova sociedade de consumo que trouxe uma verdadeira revolução no modo de ser e viver da coletividade.

Na atual sociedade tudo gira em torno do consumo e não se visualizam prospecções rápidas para se superar esse quadro civilizatório em crise. O consumidor cada vez mais enquadrado nos limites tracejados pela sociedade para sê-lo aceito, importa-se apenas com o “ter” para “ser” em vez de simplesmente possuir porque se faz necessário. A cultura

100 SLATER, Don. **Cultura do Consumo & Modernidade**. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Nobel, 2002, p. 17.

desenfreada pelo consumo, conseqüência dos efeitos da publicidade, formou homens desprovidos de discernimento. Seus desejos materiais são transfigurados em obsoletos na velocidade da luz, e antes mesmo de se começar a usufruir um novo bem de consumo, este já se tornou ultrapassado em um característico ciclo espiral de consumo e descarte.

Essa circunstância de satisfação hodierna, também oriunda do hedonismo, vem sendo interpretada como “civilização do desejo”, denominada pela felicidade paradoxal da sociedade de hiperconsumo, a qual colocou o consumidor como protagonista dessa relação que transformou, substancialmente, a lei de oferta e procura¹⁰¹. O que determina o preço dos bens de consumo não é mais a produção, mas sim o extremo vigor da procura, daí a importância do consumidor no comportamento resistente dos fornecedores para cumprimento da norma.

Nessa esteira da evolução, nem a legislação ou tampouco a fiscalização dos órgãos de proteção e defesa do consumidor são suficientes para acompanhar essas relações contratuais com a mesma celeridade com que os fornecedores lançam, no mercado, seus produtos e serviços. Por isso, o papel do consumidor consciente, evitando o consumo desnecessário, é fundamental para esse controle.

Na mesma medida em que a sociedade impõe que o cidadão tenha determinado objeto de desejo, uma nova série de produtos/serviços é lançada em massa, e ainda que estes apresentem condições que seriam capazes de desestimular conscientemente uma nova compra, o cidadão continua a consumir os produtos de determinada marca para que não perca o status e seja extirpado da integração social:

“Numa época em que as tradições, a religião, a política são menos produtoras de identidade central, o consumo encarrega-se cada vez melhor de uma nova função identitária. Na corrida as coisas e aos lazeres, o *Homo consumericus* esforça-se mais ou menos conscientemente em dar uma resposta tangível, ainda que superficial, a eterna pergunta: quem sou eu?”¹⁰²

Neste momento, onde o homem é puro fruto do consumo, não há uma conscientização para que se compre apenas o necessário. Simplesmente, quando o produto perde o brilho do desejo e passa a não “servir” mais, o consumidor compra outro ainda que o anterior esteja em pleno funcionamento.

Essa relação de facilidades que o poder de compra trouxe ao consumidor colocando-o

101 LIPOVETISKY, Gilles. Tradução Maria Lúcia Machado. **A felicidade paradoxal: Ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. p. 7.

102 *Idem*. p. 27.

no epicentro das relações comerciais, impulsiona ao fornecedor à produção em massa e, com isso, aumentam, também, os problemas de consumo: qualidade, entrega, pós-venda etc. Mas a facilidade de adquirir outro produto novo em vez de denunciá-lo nos órgãos de defesa do consumidor incentiva as empresas a não se preocuparem com a legislação de consumo, pois o número de clientes que eventualmente possam vir a reclamar é ínfimo em relação ao expressivo número de venda.

Assim, as empresas têm praticado a chamada “jurimetria”, que é a aplicação da estatística na área do Direito, a qual relaciona os números (método qualitativo-quantitativo) com o melhor caminho na tomada de decisões¹⁰³, ou seja, o que compensa mais para a empresa: atender a reclamação dos seus clientes em determinado Procon, por exemplo, ou a não atender e pagar multa ao final de um processo administrativo? A jurimetria analisará, dentre outros, a jurisprudência, os valores das multas aplicadas pelo órgão, o índice de reclamações que este registra contra o fornecedor, o tempo que a demanda leva em média até o trânsito em julgado, o precedente que pode ser aberto caso haja a solução do litígio etc., e de posse dessas respostas, indicará à luz dos interesses da empresa se estrategicamente compensa ou não atender o pleito do consumidor.

Desta feita, enquanto o consumo estiver desenfreado, sem um mecanismo de controle consciente do consumidor, este exercerá – ainda que involuntariamente – enorme influência sobre o fornecedor, tracejando sobre a empresa um forte incentivo para o avanço de sua produção. O retrocesso dessa fabricação em massa só ocorrerá se o preço mais atrativo da mercadoria for um critério de escolha menos utilizado do que o da qualidade e garantia do produto, o que só existirá se houver conscientização.

Enquanto essa realidade não ocorre, as marcas que recorrem à fabricação de produtos e serviços de qualidade ocuparão um mesmo patamar que aquele das empresas que não possuem a mesma preocupação, já que não existe uma seleção consciente do cliente no critério compra, pois o preço mais atrativo supera a efetividade da aplicação da legislação, especialmente no pós-venda, ou seja, é mais fácil comprar outro produto novo do que reivindicar o direito do reparo, da substituição, da restituição.

Por isso, o trabalho de educação para consumo, consumo consciente, consumo sustentável, educação financeira, são vieses a serem explorados massivamente pelos órgãos de

103 ZABALA, Filipe Jaeger; SILVEIRA, Fabiano Feijó – Jurimetria: Estatística aplicada ao direito. **Direito e Liberdade**. Rio Grande do Norte: Escola da Magistratura. ISSN 21771758. v. 16, N.º 1 (Jan./Abr. 2014), p. 87-103.

proteção ao consumidor, na busca para se alterar esse horizonte. Consumidor bem informado, bolso resguardado, conscientização aplicada, planeta mais preservado e equilíbrio nas relações de consumo. Assim como o consumidor foi o protagonista para o desenvolvimento na expressividade do mercado de consumo, será ele, também, o ator principal para o controle dessa realidade desmedida e desarrazoada.

5.4 Meios e solução alternativa de ressocialização como resultado do estudo realizado

No capítulo anterior ficou demonstrado por meio das pesquisas realizadas, que os fornecedores mais reclamados nos últimos dois anos são também recorrentes nos Procon's e nas condenações que estes órgãos aplicam. Diante dessa situação, faz-se imperioso estudar esse fenômeno, buscando alternativas eficazes, capazes de mitigar a disfunção da pena e a verdadeira harmonização das relações de consumo de maneira consciente, tanto para consumidores quanto para fornecedores.

Semelhantemente ao que vem ocorrendo com o Código de Defesa do Consumidor e, ilustrando essa necessidade de mudança comportamental, tem-se como exemplo o Código de Trânsito Brasileiro, que foi alterado para coibir os recorrentes abusos cometidos pelos motoristas na condução de seus veículos, já que apenas a condenação em multa administrativa não estava sendo suficiente para mudar esse cenário. Assim, a Lei Federal 9.503, de 1997,¹⁰⁴ alterada pela Lei Federal 13.281/16,¹⁰⁵ passou a determinar que o condutor seja submetido a curso de reciclagem quando: for contumaz e se fizer necessária à sua reeducação; for suspenso do direito de dirigir; se envolver em acidente grave; for condenado judicialmente por delito de trânsito; for constatado a qualquer tempo que o condutor está colocando em risco a segurança do trânsito e por fim, em outras situações que o Conselho Nacional de Trânsito passe a definir¹⁰⁶.

A maior relevância dessa mudança é que a obrigatoriedade de frequência ao curso de

104 CÓDIGO de Trânsito Brasileiro: lei nº. 9.503/97. **Diário Oficial da União - Seção 1.** N.º 184 (24-09-97), p. 21.201. [Em linha]. [Consult. 29 Out. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm

105 LEI Federal n.º 13.281/16. **Diário Oficial da União - Seção 1.** N.º 85 (05-05-16), p. 01-03. [Em linha]. [Consult. 29 Out. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13281.htm

106 *Idem.* Art. 268.

reciclagem não está atrelada a uma infração específica do CTB, mas sim às condições descritas neste art. 268, que poderá ser utilizado a partir da ocorrência de qualquer infração que se enquadre nestas condições. O curso de reciclagem ocorre a expensa do infrator e, normalmente, vem sendo aplicado cumulativamente à pena de suspensão de dirigir. O maior exemplo de sucesso dessa mudança foi revelado pelo balanço anual (comparativo 2016/2017) divulgado pela Polícia Rodoviária Federal indicando a redução de 7,5% de acidentes; 3,5% feridos; 13,8% feridos gravemente; e 2,7% óbitos¹⁰⁷. Segundo o Ministério da Justiça e a Polícia Rodoviária Federal, tal redução está diretamente ligada à conscientização dos condutores em decorrência dos programas de fiscalização e educação para o trânsito.

O aumento do valor estipulado pelo cometimento das infrações também contribui para essa mudança comportamental, mas, a educação destes condutores atrelada à alteração da lei define que a política de educação para o trânsito é o caminho para se reduzir os acidentes e, consequentemente, as infrações¹⁰⁸.

Por este horizonte torna-se inevitável uma reflexão sobre a eficácia da pena administrativo-consumerista no sentido hodierno, principalmente sobre o temeroso aumento dos problemas decorrentes das relações de consumo. Adotando-se como paradigma o sucesso que a medida educativa trazida pelo Código de Trânsito Brasileiro vem apresentando a partir da inovação da lei (2016), tem-se como premissa um exemplo que possa ser acolhido pelo Direito do Consumidor.

Propõe-se, por meio desse estudo, a aplicação da experiência de sucesso adotada no CTB de forma análoga ao CDC, fazendo-se com que os fornecedores reincidentes nos processos consumeristas e no cadastro anual de empresas mais demandadas tenham suspensos o seu direito de comercializar (alvará de funcionamento) e sejam compelidos, às suas expensas, a participação em um curso de boas práticas nas relações de consumo como critério para concessão de nova licença de comércio. Por esta ideia, após a participação e aprovação no referido curso, esta nova licença ficaria em *stand by*, sendo expedida em caráter provisório pelo período de um ano para que ao término desse período a empresa apresente, no mínimo, um índice de 70% de resolução de suas reclamações, retomando, destarte, a autorização de

107 VIOLÊNCIA nas rodovias federais foi menor em 2017, apontam dados da PRF. **Ministério da Justiça**. Governo Federal. Destaques. [Em linha]. Brasília: 19-01-18. [Consult. 29 Out. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/diminui-violencia-nas-rodovias-federais-em-2017>

108 FERRAZ, Antônio C. Pinto – Educação no trânsito é o caminho para reduzir acidentes. **Jornal da USP**. [Em linha]. São Paulo. (9 Mai. 2018). [Consult. 29 Out. 2018]. Entrevista concedida a Redação. Disponível em <https://jornal.usp.br/atualidades/educacao-no-transito-e-o-caminho-para-reduzir-acidentes/>

funcionamento.

Da mesma sorte, a estipulação de multas mais severas aos fornecedores contumazes também poderá servir de desestímulo a reincidência, mas o principal objetivo será contribuir para que a educação para o consumo e a informação correta para ambas as partes dessa relação seja capaz de formar empresas e pessoas mais conscientes sobre seus direitos e deveres, cumprindo, assim, o papel punitivo, pedagógico e disciplinar do Estado, conforme estipulado no art. 4º CDC.

Conclusão

Consumidor somos todos nós. E seremos sempre, e é por essa preocupação que se fez necessário a regulação do mercado por meio da Política Nacional das Relações de Consumo, que trouxe ao Brasil a legalização sistemática para equilibrar consumidores e fornecedores na compra e venda de produtos e serviços, criando, também, um parrudo sistema de informações nacional de defesa do consumidor para receber, registrar e tratar as demandas de consumo.

Essa procedimentalização, iniciada a partir da criação do Sindec, promoveu maior força aos Procon's e demais órgãos de defesa do consumidor que integram o Sistema Nacional, para que de forma uníssona todos falassem uma só voz na aplicação do direito, e, com isso, o processo administrativo sancionador na seara do Direito do Consumidor vem tratando com veemência o cometimento dos ilícitos consumeristas. Todavia, apesar das sanções aplicadas por estes órgãos em todo território brasileiro, tal processo administrativo não tem sido o suficiente para evitar que o fornecedor reincida nas práticas infrativas.

Os relatórios levantados a partir desse estudo convergiram para uma mesma realidade que vem sendo experimentada em diversas regiões do país, qual seja, a contumácia das grandes empresas nas recorrentes condenações em diferentes Procon's. Com isso, imperioso questionar-se: a sanção no âmbito do direito consumerista tem sido capaz de ressocializar o fornecedor no mercado de consumo desestimulando-o a reincidência?

A resposta deste questionamento tratada nesta pesquisa está longe de objetivar extirpar os problemas de consumo, mas aponta um caminho que poderá trazer uma modificação dessa realidade, ressaltando, com maior ênfase, a necessidade da conscientização não apenas do consumidor, mas também – e talvez principalmente – a do fornecedor, para que as relações de consumo sejam harmônicas e as sanções aplicadas não sejam mero instrumento frio da aplicação da lei.

Para isso, a penalidade administrativa deve ir além do que a réplica da legislação, deve, sobretudo, desempenhar genuinamente seu caráter propedêutico, necessariamente punitivo, essencialmente pedagógico e fundamentalmente disciplinar.

Diante de tanto, é imprescindível que a ressocialização do fornecedor nas relações de consumo saia do plano fantasioso e torne-se uma realidade prática, cuja obrigação e fomento para a tratativa desse panorama existem há mais de 25 anos, trazido pelo legislador dentre os princípios do art. 4º, IV da Lei Federal 8.078/90: **educação e informação de fornecedores e**

consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo.

Como resultado do estudo realizado, apresentou-se uma solução alternativa de ressocialização do fornecedor no mercado de consumo em analogia ao modelo de sucesso adotado pelo Código de Trânsito Brasileiro, que dentre suas diretrizes passou a incluir no rol das sanções aplicadas ao condutor do veículo, a obrigatoriedade de frequência em curso de reciclagem sobre as regras de trânsito, medida esta que vem trazendo grandes resultados.

Assim, acredita-se que educação ainda seja, em todas as áreas, de fato, o melhor caminho para a transformação dos problemas da sociedade, e espera-se que nas relações de consumo a medida não seja diferente.

“Se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela tampouco a sociedade muda” (Paulo Freire).

Bibliografia

- ANDRADE; Vítor Moraes de. **Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Atlas, 2008. ISBN 978-85-224-5143-2.
- ASCENSÃO. J. Oliveira. **Direito Civil e Direito do Consumidor**. Estudos de Direito do Consumidor. Coimbra: Gráfica de Coimbra, 2006. ISSN 1646-0375.
- BECCARIA, Cesare Bonesana. Tradução Torrieri Guimarães. **Dos delitos e das penas**. São Paulo: Claret, 2014. 19ª reimpressão. ISBN 978-85-7232-820-3.
- BENJAMIN, A. H.; MARQUES, C. L.; BESSA, L. R. **Manual de Direito do Consumidor**. 8.ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. ISBN 9788520373682.
- BLAZECK, Luiz Maurício Souza; MARZAGÃO JÚNIOR, Laerte I. (coords.). COSTA, Helena R. Lobo. **Direito Administrativo Sancionador e Direito Penal: A necessidade de Desenvolvimento de uma política Sancionadora Integrada. Direito Administrativo Sancionador** – São Paulo: Quartier Latin, 2014. ISBN 85-7674-747-2
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Manual do direito do consumidor** / Escola Nacional de Defesa do Consumidor; elaboração de Leonardo Roscoe Bessa e Walter José Faiad; Coordenação de Ricardo Morishita Wada. 3ª. ed. Brasília; SDE/DPDC, 2010. 176 p.
- CARNELUTTI, Francesco. **O problema da pena**. São Paulo: Editora Pillares, 2015. ISBN 978-85-8183-043-8.
- CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 7.ª ed. Salvador: JusPodivm. 2009. ISBN 9788577611294.
- DEBORD, Guy. **A Sociedade do Espetáculo**. Trad. Estela dos Santos Abreu. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997. ISBN 978-85-85910-17-4
- FROTA; Mário. Por um Código de Direito do Consumo para Portugal – **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**. Curitiba: Editora Bonijuris Ltda. ISSN 2233-1168. Volume III, n.º 11 (Setembro 2013), p. 153-192.
- GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Código de Defesa do Consumidor Comentado: artigo por artigo**. 13ª. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016. ISBN 978-85-442-1168-7
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida. **A livre concorrência como garantia do consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey; FUMEC, 2003. ISBN 85-7308549-5.

- LEITÃO, Luís Menezes. **Estudos do Instituto de Direito do Consumo**. Vol. III. Coimbra: Almedina, 2006.
- LEWIS, David; BRIDGES, Darren – Academia Brasileira de Marketing. **A Alma do Novo Consumidor**. São Paulo: M. Books do Brasil Editora Ltda, 2004. ISBN 85-89384-44-6.
- LIPOVETISKY, Gilles. Tradução Maria Lúcia Machado. **A felicidade paradoxal: Ensaio sobre a sociedade de hiperconsumo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2007. ISBN 978.85.359.1093-3
- MACHADO, Máira Rocha. **Pesquisar empiricamente o direito**. São Paulo: Rede de Estudos Empíricos em Direito. 2017. ISBN 978-85-94172-00-6.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 10.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008. ISBN 85-7420880-9.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 25.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008. ISBN 978-85-7420-934-0
- MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios constitucionais de Direito Administrativo Sancionador: As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2007. ISBN 9788574208107.
- PRUX, Oscar Ivan. **Responsabilidade Civil do Profissional Liberal no Código de Defesa do Consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 1988. ISBN 85-73082-24-0.
- RIZZATTO NUNES, Luiz Antonio – A Experiência Brasileira do Código de Defesa do Consumidor. **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**: Curitiba. Editora Bonijuris Ltda. ISSN 2237-1168. Vol. III, n.º 11 (setembro 2013).
- SANTOS, Altamiro José dos. **Direitos do Consumidor**. **Revista do IAP**. Curitiba, Instituto dos Advogados do Paraná, n.º. 10, 1987.
- SLATER, Don. **Cultura do Consumo & Modernidade**. Tradução Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Nobel, 2002. ISBN 85-213-1161-3
- SOARES, Ricardo Maurício Freire – **A Nova Interpretação do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. 2.^a ed. São Paulo: Saraiva, 2009. ISBN 978-85-02-07718-8.
- VIEIRA; Gabriela de Castro – **Consumo, Meio Ambiente e Logística Reversa**. Belo Horizonte: Arrares Editores, 2017. ISBN 978-85-8238-309-4.

Internet:

FERRAZ, Antônio C. Pinto – Educação no trânsito é o caminho para reduzir acidentes.

- Jornal da USP.** [Em linha]. São Paulo. (9 Mai. 2018). [Consult. 29 Out. 2018]. Entrevista concedida a Redação. Disponível em <https://jornal.usp.br/atualidades/educacao-no-transito-e-o-caminho-para-reduzir-acidentes/>
- GARCIA, Diego – Consumo sem fim: O que é obsolescência programada?. **Planeta Sustentável.** Abril editora. (Fevereiro 2014). [Em linha]. [Consult. 06 Set. 2016]. Disponível em <http://planetasustentavel.abril.com.br/noticia/lixo/obsolescencia-programada-778733.shtml>
- GERMANO, Geandrei Stefanelli – **Punitive Damages nas Relações de Consumo.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2011. 177 f. Dissertação de Mestrado.
- GOVERNO do Brasil. **Cidadania e Justiça.** [Em linha]. [Consult. 21 Set. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/consumidor-gov-br-ja-esta-disponivel-para-consumidores-de-todo-brasil>
- INDICADORES do **Consumidor.gov.** Dados Abertos. [Em linha]. [Consult. 17 Out. 2018]. Disponível em <https://www.consumidor.gov.br/pages/dadosabertos/externo/>
- JOKA, Luciano – Procon Municipal aplica multa de 12 milhões à empresas telefônicas. **Portal Goiânia.** Notícias. Goiânia. (5 Dez. 2017). [Em linha]. [Consult. 22 Out. 2018]. Disponível em <http://www4.goiania.go.gov.br/portal/pagina/?pagina=noticias&s=1&tt=not&cd=13878&fn=true>
- MORAES, Henrique Viana Bandeira – **Das funções da pena.** [Em linha]. [Consult. 03 Out. 2018], Disponível em http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=12620
- OLIVEIRA, Eliane – Governo aplica multa recorde de 93 milhões às operadoras Oi, Claro e Vivo. **JORNAL O GLOBO.** Brasília. (13 Set. 2018). [Em linha]. [Consult. 22 Out. 2018]. Disponível em <https://oglobo.globo.com/economia/defesa-do-consumidor/governo-aplica-multa-recorde-de-93-milhoes-as-operadoras-oi-claro-vivo-23062993>
- OSÓRIO, Fábio Medina. In **Direito administrativo sancionador.** 3.^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. ISBN 97885-203-3577-2
- PREFEITO entrega unidade móvel do Procon. **Portal de Notícias.** Juiz de Fora. (2 Mar. 2012). [Em linha]. [Consult. 25 Abr. 2018]. Disponível em <https://www.pjf.mg.gov.br/noticias/view.php?modo=link2&idnoticia2=33448>
- PREFEITURA de Bagé multa operadoras de telefonia em quase 2 milhões. **Prefeitura Municipal de Bagé.** Bagé. (18 Abr. 2018). [Em linha]. [Consult. 22 Out. 2018]. Disponível em <http://www.bage.rs.gov.br/pmbwp/index.php/2018/04/18/prefeitura-de-bage-multa-operadoras-de-telefonia-em-quase-r-2-milhoes/>
- PROCON determina suspensão de fornecimento dos serviços e produtos da Oi Brasil Telecom por cinco dias em SC. **Destaques.** Santa Catarina. (02. Jul. 2014). [Em linha]. [Consult. 21 Jun. 2018]. Disponível em: <http://www.procon.sc.gov.br/index.php/outros-destaques/618->

[suspensao-de-fornecimento-dos-servicos-e-produtos-da-oi-brasil-telecom](#)

PROCON. **Procon-MA multa operadora por falha na prestação de serviços em quatro municípios.** (21 Abr. 2017). [Em linha]. [Consult. 23 Out. 2018]. Disponível em <https://www.procon.ma.gov.br/procon-ma-multa-operadora-por-falha-na-prestacao-de-servicos-em-quatro-municipios/>

PROCON. Solicitada intervenção à ANEEL. Procon-SP pede intervenção na Eletropaulo. **Notícia.** São Paulo. (13 Jun. 2011). [Em linha]. [Consult. 11 Jul. 2018]. Disponível em: <http://www.procon.sp.gov.br/noticia.asp?id=2133>

PROJETOS e atividades. **Educação para o consumo.** São Paulo. [sd]. [Em linha]. [Consult. 25 Abr. 2018]. Disponível em <http://www.procon.sp.gov.br/texto.asp?id=4565>

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de Responsabilidade Civil. 8.^a ed. 4. reimp. São Paulo: Atlas, 2009. ISBN 978-85-224-4969-9

VIOLÊNCIA nas rodovias federais foi menor em 2017, apontam dados da PRF. **Ministério da Justiça.** Governo Federal. Destaques. [Em linha]. Brasília: 19-01-18. [Consult. 29 Out. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/news/diminui-violencia-nas-rodovias-federais-em-2017>

ZABALA, Filipe Jaeger; SILVEIRA, Fabiano Feijó – Jurimetria: Estatística aplicada ao direito. **Direito e Liberdade.** Rio Grande do Norte: Escola da Magistratura. ISSN 21771758. v. 16, N.º 1 (Jan./Abr. 2014), p. 87-103.

ZULIANI, Evandro – **A unificação do processo administrativo das relações de consumo.** São Paulo: Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2006. 201 f. Dissertação de Mestrado em Direito. [Em linha]. [Consult. 17 Mai. 2018]. Disponível em <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1013/1/EVANDRO.pdf>

WOLKOFF; Alexandre Porto Marinho. **A Teoria do Risco e a Responsabilidade Civil Objetiva do Empreendedor.** [Em linha]. [Consult. 25 Dez. 2018]. Disponível em http://portaltj.tjrj.jus.br/c/document_library/get_file?uuid=ae2e5cc8-fa16-4af2-a11f-c79a97cc881d&groupId=10136

Leis, Resoluções e Notas Técnicas:

ACÓRDÃO n.º 650/04, de 16 de novembro. Tribunal Constitucional de Portugal. [Em linha]. [Consult. 12 Set. 2016]. Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040650.html>

ACÓRDÃO n.º 2017.0000922492, de 30 de novembro. Tribunal de Justiça de São Paulo. [Em linha]. [Consult. 11 Jul. 2018]. Disponível em <https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/getArquivo.do?cdAcordao=11023568&cdForo=0>

BENJAMIN, Antônio Herman relat. - Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça com o número REsp1415934, de 13 de Outubro de 2010. [Em linha]. [Consult. Em 29 Jan. 2018].

Disponível em <https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/153328190/agrg-no-recurso-especial-agrg-no-resp-1415934-sc2013-0360663-0>

CÓDIGO de Defesa do Consumidor: **Lei Federal n.º 8.078/90, de 11 de Setembro**. Brasília. Diário Oficial da União. [Em linha]. Ministério da Justiça. [Consult. 06 Set. 2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm

CÓDIGO de Trânsito Brasileiro: lei n.º. 9.503/97. **Diário Oficial da União - Seção 1**. N.º 184 (24-09-97), p. 21.201. [Em linha]. [Consult. 29 Out. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9503.htm

CONSTITUIÇÃO da República Brasileira. **Diário Oficial da União**, N.º 191- A, Seção I, (05-10-88).

CUEVAS, Ricardo Villas Bôas relat. - AgRg no REsp. com o número 1047121/RJ, Supremo Tribunal de Justiça, 25 de Junho de 2013. [Em linha]. [Consult. 03 Ago. 2018]. Disponível em https://ww2.stj.jus.br/processo/revista/documento/mediado/?componente=ATC&sequencial=28431229&num_registro=200700626957&data=20140203&tipo=5&formato=PDF

DECRETO n.º 2.181/97. **Diário Oficial da União**, (21-03-97), p. 5644. [Em linha]. [Consult. 29 Jan. 2018]. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1997/decreto-2181-20-marco-1997-445015-norma-pe.html>

DECRETO n.º 7.738/12. **Diário Oficial da União**, (29-05-12), p. 1. [Em linha]. [Consult. 06 Set. 2016]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7738.htm

LEI FEDERAL 10.962/04. **Diário Oficial da União**, (13-10-04), p. 1. [Em linha]. [Consult. 17 Dez. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.962.htm

LEI FEDERAL 12.291/10. **Diário Oficial da União**, (21-07-10), p. 5. [Em linha]. [Consult. 17 Dez. 2018]. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12291.htm

MINISTÉRIO da Economia. Receita Federal. **Valor da UFIR**. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2019]. Disponível em <http://idg.receita.fazenda.gov.br/orientacao/tributaria/pagamentos-e-parcelamentos/valor-da-ufir>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Boletim Sindec**. [Em linha]. [Consult. 17 Out. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec/boletins-sindec>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **O que é Sindec**. [Em linha]. [Consult. 22 Ago. 2018]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/consumidor/sindec>

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – SDE/DPDC/CGA **Nota Técnica n.º. 328/2005**. [Em linha]. [Consult. 29 Ago. 2016]. Disponível em <http://www.justica.gov.br/seus->

[direitos/consumidor/notas-tecnicas/anexos/questoes-individuais-e-locais-submetidas-ao-dpdc.pdf](#)

MONTEIRO; Antonio Pinto – A Protecção do Consumidor em Portugal e na Europa. **Academia Brasileira de Letras Jurídicas** [Em linha]. N° 38 e 39, p. 183. [Consult. 13 Nov. 2017]. Disponível em <http://www.ablj.org.br/revistas/revista38e39/revista38e39%20ANT%C3%93NIO%20PINTO%20MONTEIRO%20A%20prote%C3%A7%C3%A3o%20do%20consumidor%20em%20Portugal%20e%20na%20Europa.pdf>

ONU. **Resolução n.º 39/248 de 09 de Abril de 1985**. [Em linha]. [Consult. 06 Set. 2016]. Disponível em <http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r248.htm>

PORTARIA n.º 118/2015. **INMETRO**. [Em linha]. [Consult. 26 Jun. 2018]. Disponível em <http://www.inmetro.gov.br/legislacao/rtac/pdf/RTAC002226.pdf>

SECRETARIA de Estado de Fazenda. **Unidade Fiscal do Estado de Minas Gerais**. [Em linha]. [Consult. 11 Jan. 2019]. Disponível em http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/resolucoes/ufemg.htm