

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 221, DE 2011

Altera os arts. 26, 39, 51, 82, 102 e 106 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que “Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”.

Autor: Deputado SANDES JÚNIOR

Relatora: Deputada SANDRA ROSADO

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que pretende aprimorar o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), ao restaurar vetos ao projeto original em temas de interrupção de decadência (art. 26); obrigatoriedade de entrega de documentação contratual (art. 39); vedação de cláusulas “surpresa” (art. 51); celebração de termos de ajustamento de conduta (art. 82); definição de crime de responsabilidade por atraso injustificado no cumprimento de decisão judicial por autoridade competente (art. 102); e permissão para contratação entre órgão da administração pública e entidades civis (art. 106); tudo no interesse da defesa do consumidor.

A proposição está sujeita à apreciação conclusiva das Comissões de Defesa do Consumidor e de Constituição e Justiça e de Cidadania, pela regra do art. 24 II, RICD, e obedece ao regime de tramitação ordinária.

A Comissão de Defesa do Consumidor aprovou o Projeto de Lei nº 221/2011 e as Emendas nº 1/2011 e nº 2/2011, com substitutivo, e rejeitou a Emenda nº 3/2011, nos termos do Parecer do Relator, ilustre Deputado Roberto Santiago.

O prazo para apresentação de emendas transcorreu em branco.

Há Requerimento da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC (REQ 3161/11) pendente de apreciação pela Mesa da Câmara dos Deputados, para revisão do despacho inicial do PL 221/11, solicitando manifestação da CDEIC sobre o mérito da proposição.

É o relatório.

II - VOTO DA RELATORA

Cumpre à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, nessa oportunidade, apreciar conclusivamente o mérito e aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa da presente proposição e de suas emendas (RICD: art. 24, II; art. 32, IV, a; e art. 54, I).

As proposições se encaixam na competência concorrente da União para legislar sobre produção e consumo, sendo legítimas as iniciativas, conforme as regras aplicáveis de processo legislativo (art. 5º, XXXII, combinado com o art. 48, ADCT; art. 24, *caput* e V; e art. 61, *caput*, todos da Constituição Federal). Estão, portanto, obedecidos os requisitos constitucionais formais exigidos para a espécie normativa.

Quanto ao mérito, verifica-se que o PL 221/11 e suas emendas têm por objetivo ampliar os direitos do consumidor, o que está em sintonia com o princípio da proibição do retrocesso legal, que inspira a atuação do legislador em temas de relevante de interesse social, como no caso em análise. Atendido esse importante pressuposto, passa-se a verificar o mérito de cada uma das alterações ao Código de Defesa do Consumidor propostas pelo PL 221/11.

1. A primeira alteração consiste no resgate de dispositivo vetado quando da sanção da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC): o §2º do art. 26.

O art. 26 do CDC trata do estabelecimento de prazos de decadência, ou perda do direito de reclamar por vícios em produtos e serviços. O prazo de caducidade é de 30 (trinta) dias, para produtos ou serviços não duráveis (art. 26, I), e de 90 (noventa) dias, para produtos ou serviços duráveis (art. 26, II). O § 1º define que a contagem do prazo decadencial tem início a partir da efetiva entrega do produto ou do término da execução dos serviços.

Interessa, para essa análise, que o § 2º do art. 26 do CDC indica as hipóteses de interrupção da decadência, como a reclamação comprovadamente formulada pelo consumidor perante o fornecedor de produtos e serviços até a resposta negativa correspondente (art. 26, § 2º, I), e a instauração de inquérito civil, até o seu encerramento (art. 26, § 2º, III). O veto que se pretende resgatar refere-se à “reclamação formalizada perante os órgãos ou entidades com atribuições de defesa do consumidor, pelo prazo de noventa dias”, antes prevista no art. 26, § 2º, II.

A Mensagem nº 664, de 11 de setembro de 1990, que apresenta as justificativas para os vetos apostos ao Código de Defesa do Consumidor, indica que o “dispositivo ameaça a estabilidade das relações jurídicas, pois atribui a entidade privada função reservada, por sua própria natureza, aos agentes públicos”.

Vê-se que a presente proposição leva em consideração a crítica formulada no veto, e resolve o problema ao propor a seguinte redação para o inciso I-A, do art. 26, CDC: “a reclamação formalizada perante os órgãos ou entidades que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, com poder de polícia, pelo prazo de 90 (noventa) dias”.

É sabido que o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) congrega atualmente Procons, Ministério Público, Defensoria Pública e entidades civis de defesa do consumidor, que atuam de forma articulada e integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), do Ministério da Justiça. Os órgãos do SNDC têm competência concorrente e atuam de forma complementar para receber denúncias, apurar irregularidades e promover a proteção e defesa dos consumidores¹.

Portanto, para o fim de obstar a decadência ou caducidade do direito de reclamar de vícios de produtos e serviços, conforme propõe o PL 211/11, somente será válida a reclamação formalizada perante os

¹ Fonte: Portal do Ministério da Justiça - <http://portal.mj.gov.br/>

órgãos ou entidades que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), com poder de polícia, por até 90 (noventa) dias. São válidas, para impedir a decadência, as reclamações feitas a Procons, ao Ministério Público ou à Defensoria Pública, excluindo as queixas feitas a entidades da sociedade civil com atuação na área de defesa do consumidor, desprovidas de poder de polícia.

Tal entendimento é partilhado inclusive pelos próprios autores do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, entre os quais a jurista Ada Pellegrini Grinover², que, ao analisarem a inteligência do veto ao § 2º do art. 26 do CDC, assim concluem:

Mais uma vez assiste razão ao presidente da República no que tange às reclamações formalizadas perante as entidades privadas. Sem embargo, inatingida pelo veto presidencial remanesce a causa obstativa da reclamação formalizada perante os órgãos públicos de defesa do consumidor, que, naturalmente, será levada em consideração pelos aplicadores da norma, principalmente por aqueles que, ao literalismo jurídico, dão preferência à pesquisa da mens legis.

Bem se vê que a alteração proposta pelo PL 211/11 é necessária, pois supre importante lacuna para a proteção dos direitos do consumidor ao acrescentar hipótese de interrupção do prazo decadencial para reclamação de vícios de produtos e serviços, quando feita reclamação a órgãos do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), nos termos fixados.

2. A segunda alteração consiste na inclusão de inciso XIII ao art. 39 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), para considerar prática abusiva do fornecedor “deixar de entregar ao consumidor uma via do contrato devidamente preenchida e assinada pelas partes”.

O dispositivo teve sua redação reformulada pela Emenda nº 1, de autoria do ilustre Deputado Júlio Delgado, aprovada pela Comissão de

² Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto / Ada Pellegrini Grinover, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Daniel Roberto Fink, José Geraldo Brito Filomeno, Nelson Nery Junior e Zelmo Denari – 10. ed. revista, atualizada e reformulada – Rio de Janeiro : Forense, 2011, vol. I, Direito Material (arts. 1º a 80 e 105 a 108), p. 247.

Defesa do Consumidor. A nova proposta assim define a prática abusiva do fornecedor:

Recusar o fornecimento ou a disponibilização ao consumidor de cópia impressa, em meio físico ou eletrônico dos contratos, após sua celebração e adoção de providências que se fizerem necessárias para a sua formalização.

Correta a modificação que, como bem enfatiza seu proponente, “contribui para maior objetividade e clareza, mantendo-se a intenção do Projeto e o preparando para o inevitável aumento no volume de transações realizadas eletronicamente”.

Considerar prática abusiva a recusa ao consumidor de documentação contratual – conforme propõem o PL 211/11 e Emenda nº 1 –, está conforme a melhor doutrina e jurisprudência sobre o direito básico do consumidor de ser informado adequada e claramente sobre produtos e serviços, conforme dispõe o art. 6º, III, do CDC.

Nesse sentido, é de se louvar a presente iniciativa, que concorre para tornar nítido o dever do fornecedor de disponibilizar ao consumidor uma via do contrato – seja em cópia, meio físico ou eletrônico –, por se tratar de informação fundamental para proteção e garantia dos direitos consumeristas.

3. A terceira alteração consiste no resgate de dispositivo vetado quando da sanção da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC): o inciso V do art. 51.

O art. 51 do CDC veda as cláusulas abusivas em contratos de relações de consumo. O *caput* do referido dispositivo considera “nulas de pleno direito, entre outras, as cláusulas contratuais relativas ao fornecimento de produtos e serviços” que se enquadrem em qualquer das hipóteses enumeradas.

O projeto original do CDC previa dezesseis tipos de cláusulas abusivas, entre as quais as do inciso V: “que segundo as circunstâncias e, em particular, segundo a aparência global do contrato, venham, após sua conclusão, a surpreender o consumidor”. A Mensagem de

Veto justifica a exclusão do inciso V, pois: “Reproduz, no essencial, o que já está explicitado no inciso IV. É, portanto, desnecessário”.

O comando do inciso IV, que alegadamente se repetia no inciso V, do art. 51, considera nulas de pleno direito as cláusulas que “estabeleçam obrigações consideradas iníquas, abusivas, que coloquem o consumidor em desvantagem exagerada, ou sejam incompatíveis com a boa-fé ou a equidade”.

O presente projeto de lei propõe a retomada do item vetado quando da sanção do Código de Defesa do Consumidor, para proteger o consumidor da “cláusula-surpresa”, tendo em consideração que os contratos de consumo sempre se interpretam favoravelmente à parte hipossuficiente: o consumidor.

O tema diz respeito, especialmente, aos contratos de adesão, muito comuns nas relações de consumo modernas, e conhecidos como aqueles em que o consumidor precisa decidir entre “pegar ou largar”. Válida, nesse ponto, a observação do jurista Marcelo Vicenzi³: “com relação ao contrato de adesão a parte aderente não tem seguramente a força contratual de recusar ou de modificar as cláusulas predispostas”.

A respeito do assunto, cabe trazer a lume a lição de Fernando Rodrigues Martins⁴ sobre o princípio da justiça contratual:

Ora, sendo os contratos de adesão e os padronizados (que remetem às cláusulas gerais de contratação) um fenômeno da massificação, portanto necessários à automática troca de valores na sociedade de direito privado, a cláusula abusiva acabou por ser identificada no sistema jurídico (tanto por meio dos legisladores quanto dos tribunais) em virtude de seus efeitos perversos, já que revelam a nítida expressão econômica favorável a seus editores em detrimento da severa limitação da liberdade contratual dos aderentes.

³ VICENZI, Marcelo. Interpretação do contrato: ponderação de interesses e solução de conflitos /Marcelo Vicenzi. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 155-156.

⁴ MARTINS, Fernando Rodrigues. Princípio da justiça contratual / Fernando Rodrigues Martins. – São Paulo : Saraiva, 2009, p. 358. – (Coleção professor Agostinho Alvim / coordenação Renan Lotufo).

Quanto à crítica ao veto do inciso V do art. 51, por ser “mera repetição do inciso IV”, é fundamental ter em conta a explicação da Professora Cláudia Lima Marques⁵, referência em direito das relações de consumo:

*O inciso V do art. 51, vetado pelo Presidente da República, sancionava com nulidade as cláusulas que, segundo as circunstâncias, e, em particular, segundo a aparência global do contrato, viessem a surpreender o consumidor, após a celebração do contrato. Este inciso inspirado no antigo § 3º da lei alemã (hoje § 305c, n. 1 do BGB-Reformado) foi vetado sob o argumento de estar incluído no inciso IV do art. 51, o qual como veremos é no CDC brasileiro a cláusula geral. (...) Note-se, porém, que o inciso IV do art. 51 do CDC não possui o mesmo status do antigo art. 9º da lei alemã, que era expressamente a cláusula geral proibitória daquela lei de 1976 e que, com sua amplitude, foi a grande responsável pela atualização e evolução da proteção contra cláusulas gerais abusivas na Alemanha, **logo a repetição poderia ser positiva.** (grifado)*

Vê-se, pois, que é pertinente a restauração do dispositivo que veda a cláusula-surpresa nos contratos (antigo inciso V do art. 51 do CDC), para fazer constar em lei norma específica que, inclusive, orienta sólida jurisprudência de recomposição do equilíbrio dos contratos.

Nos termos do presente PL 221/2011, o novo dispositivo constará como inciso XVII do art. 51. Com efeito, é salutar que se recupere norma que explicitamente considera nula a cláusula-surpresa, até como uma maneira de devolver a integridade a um dos mais importantes dispositivos garantidores dos direitos do consumidor, o art. 51 do CDC, como se pode conferir também da análise do jurista Flávio Tartuce⁶:

Pelo conteúdo do veto, como expõe a doutrina, a cláusula-surpresa é vedada pela previsão do comando

⁵ MARQUES, Cláudia Lima. Contratos no Código de Defesa do Consumidor: o novo regime das relações contratuais / Cláudia Lima Marques. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2002, pp. 794-795.

⁶ TARTUCE, Flávio. Manual de direito do consumidor: direito material e processual / Flávio Tartuce, Daniel Amorim Assumpção Neves. – Rio de Janeiro : Forense : São Paulo : MÉTODO, 2012, p. 273.

em análise [art. 51, IV], havendo desrespeito à boa-fé objetiva pelo rompimento das justas expectativas depositadas pelo consumidor.

A Emenda nº 3 pretendia acrescentar § 5º ao art. 51 para fazer constar que as cláusulas cujo texto contenha dubiedade, obscuridade, contradição ou vício de linguagem na redação, deverão ser interpretadas em favor do consumidor.

Tal proposta foi corretamente rejeitada pela Comissão de Defesa do Consumidor ao argumento de que o art. 47 do CDC, ao dispor sobre a proteção contratual, já estipula que “as cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor”.

4. A quarta alteração consiste no resgate de dispositivo vetado quando da sanção da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC): o § 3º do art. 82.

Tal regra definia que os órgãos públicos legitimados poderiam tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, com eficácia de título executivo extrajudicial.

A Mensagem nº 664, de 11 de setembro de 1990, justificou o veto por considerar juridicamente imprópria a equiparação de compromisso administrativo a título executivo extrajudicial (C.P.C., art. 585, II). Outro óbice à regra proposta consistia em que o objetivo do compromisso seria a cessação ou a prática de determinada conduta, e não a entrega de coisa certa ou pagamento de quantia fixada.

O Projeto de Lei nº 221/2011 prevê o acréscimo de §1º-A ao art. 82 do CDC, para fazer constar que: “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais”. Como se pode notar, a alteração proposta não alcança todo o texto vetado, atendo-se à previsão de celebração de termo de ajustamento de conduta, sem mencionar que se equipara a título executivo extrajudicial.

Ademais, a Lei nº 8953/94, que altera dispositivos do Código de Processo Civil relativos ao processo de execução, recepcionou o objetivo vetado originalmente no CDC.

É o que se depreende da comparação do texto anterior e do atual art. 585, II, do Código de Processo Civil. Antes, eram considerados títulos executivos extrajudiciais: “o documento público, ou o particular assinado pelo devedor e subscrito por duas testemunhas, do qual conste a obrigação de pagar quantia determinada, ou de entregar coisa fungível”.

Conforme a regra atual do art. 585, II, do Código de Processo Civil, são considerados títulos executivos extrajudiciais: “a escritura pública ou outro documento público assinado pelo devedor; o documento particular assinado pelo devedor e por duas testemunhas; **o instrumento de transação** referendado pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública ou pelos advogados dos transatores” (grifado).

A crítica de que o termo de ajustamento de conduta não alcança a entrega de coisa certa ou pagamento de quantia fixa implica, salvo melhor juízo, uma visão simplista desse instituto que tem sido cada vez mais utilizado como meio alternativo de solução de controvérsias⁷.

Vê-se, portanto, que a recomposição desse importante dispositivo no Código de Defesa do Consumidor está em conformidade legal e jurisprudencial, e deve passar a vigorar em nossa legislação consumerista.

Foi aprovada na Comissão de Defesa do Consumidor a Emenda nº 2, que substitui o termo “tomar dos” por “celebrar com os” interessados, referindo-se aos termos de ajustamento de conduta. Tal reforma também merece prosperar, pois reflete maior rigor técnico do legislador.

5. A quinta alteração consiste no resgate de dispositivo vetado quando da sanção da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC): o § 2º do art. 102.

O *caput* do art. 102 dispõe que os legitimados a agir na forma do CDC poderão propor ação visando compelir o Poder Público competente a proibir, em todo o território nacional, a produção, divulgação distribuição ou venda, ou a determinar a alteração na composição, estrutura, fórmula ou acondicionamento de produto, cujo uso ou consumo regular se revele nocivo ou perigoso à saúde pública e à incolumidade pessoal.

⁷ NERY, Ana Luiza de Andrade. Compromisso de ajustamento de conduta: teoria e análise dos casos práticos / Ana Luiza de Andrade Nery. – São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2010.

O dispositivo vetado (§ 2º) estabelecia que o retardamento pela autoridade competente, por mais de sessenta dias, do cumprimento de decisão judicial em ação de que trata este artigo configuraria crime de responsabilidade, nos termos da Lei.

A Mensagem nº 664, de 11 de setembro de 1990, justificou o veto por considerar que a norma somente seria admissível se o dispositivo se referisse ao cumprimento de decisão judicial final, transitada em julgado.

A nova redação proposta atende a recomendação, ao propor para o novo parágrafo único do art. 102 a seguinte redação: “O retardamento pela autoridade competente, por mais de 60 (sessenta) dias, do cumprimento de decisão judicial **transitada em julgado** em ação de que trata esse artigo configura crime de responsabilidade, nos termos da Lei” (grifado).

É fundamental que se puna com crime de responsabilidade quem descumpra decisão judicial em tema de tanta importância para a sociedade como a saúde pública e a incolumidade pessoal. Opera, portanto, com acerto o legislador ao propor a restauração desse dispositivo no Código de Defesa do Consumidor.

6. A sexta alteração consiste no resgate de dispositivo vetado quando da sanção da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC): o inciso XII do art. 106.

O dispositivo vetado (inciso XII) estabelecia que o organismo de coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor podia celebrar convênios com entidades nacionais e internacionais.

A Mensagem nº 664, de 11 de setembro de 1990, justificou o veto ao correto argumento de que a celebração de tratados, convenções e atos internacionais é de competência privativa do Presidente da República, conforme o art. 84, VII, da Constituição Federal.

A nova redação proposta atende a recomendação, ao propor que o inciso IX-A do art. 106 do CDC cuide apenas da “celebração de convênios com entidades **nacionais**” (grifado).

É sabido que o convênio é um importante instrumento para a eficiência da gestão pública, o que torna válida a restauração da cláusula antes vetada, com a correção necessária.

Diante do exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa do Projeto de Lei nº 221/2011, e das Emendas nº 1/2011, 2/2011 e 3/2011. Quanto ao mérito, votamos pela aprovação do Projeto de Lei nº 221/2011 e das Emendas nº 1/2011 e nº 2/2011, na forma do Substitutivo da Comissão de Defesa do Consumidor e, no mérito, pela rejeição da Emenda nº 3/2011.

Sala da Comissão, em de de 2013.

Deputada SANDRA ROSADO
Relatora