



CÂMARA DOS DEPUTADOS

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 4.550, DE 2012

Dispõe sobre a garantia contratual de veículo automotor.

Autor: Deputado HEULER CRUVINEL

Relator: Deputado ONOFRE SANTO AGOSTINI

VOTO EM SEPARADO DEPUTADO ELISEU PADILHA

Trata-se de projeto de Lei nº 4.550, de 2012, de autoria do nobre Deputado Heuler Cruvinel, que visa determinar que a garantia contratual de veículo automotor deve alcançar todas as peças e componentes do veículo, bem como aos custos vinculados a sua reposição. Esta garantia será assegurada pelo prazo mínimo correspondente ao divulgado na informação publicitária do fornecedor.

Como justificativa, o autor argumenta “os transtornos sofridos, muitas vezes, pelos compradores de veículo zero quilometro em relação à garantia contratual. Afirma que os consumidores são ludibriados pelas campanhas publicitárias acerca do período de garantia concedido pelo fabricante”.

A matéria foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e de Defesa do Consumidor para análise do mérito. Em ambas às Comissões, a proposta foi aprovada nos termos dos pareceres dos respectivos relatores.

Nesta Comissão de Constituição e Justiça, o relator, ilustre deputado Onofre Santo Agostini, concluiu pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa da proposição em análise.

É o relatório.

VOTO.

Em que pese à boa intenção do autor, quanto ao aspecto constitucional e jurídico, o projeto de lei 4.550/12, não atende aos pressupostos formais e materiais previstos na Constituição federal e está em desconformidade com os princípios e normas do ordenamento jurídico brasileiro.

Primeiramente, é preciso deixar claro que não se trata de caminhar na contramão das importantes conquistas introduzidas no nosso ordenamento jurídico através do Código de Defesa do Consumidor, mas, sim, melhor compreender a sua dimensão. O que não podemos admitir é a prevalência de uma espécie de “ditadura do consumidor”, em detrimento de outros valores constitucionais igualmente importantes que devem ser considerados numa economia de mercado.

A Constituição federal estabelece como **princípio fundamental** da República Federativa do Brasil os valores do trabalho e da **livre iniciativa** (Art. 1º, inciso IV da CF), da mesma forma que estabelece como **princípio geral** da atividade econômica a **defesa do consumidor** (art. 170, inciso V da CF).

Princípios, conforme os juristas portugueses José Gomes Canotilho e Vital Moreira, invocados pelo eminente constitucionalista José Afonso da Silva, “são núcleos de condensações, nos quais confluem **valores e bens constitucionais**” (SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”, São Paulo: Ed. Malheiros, 2007, p. 35)

Conforme nos ensina o grande pensador alemão Robert Alexy, “os princípios possuem hegemonia axiológica. Tanto isso é verdade que “um conflito entre regras se resolve na dimensão da validade, mas **uma colisão entre princípios passa a ser resolvida na dimensão do valor**, em que sempre se salva um dado percentual de um dos princípios, devendo, no entanto, prevalecer aquele que melhor se adapta ao caso em análise, tratando-se pois de **ponderação de bens ou valores**, em que os princípios são harmonizados, o que impede o sacrifício total de um deles. (ALEXY, Robert. “*Teoría de los derechos fundamentales*”, Madri: Centro de Estudios Constitucionales, 2003. Pág. 264)

Em outras palavras, Alexy defende uma sistematização racional de ponderação de valores, com o desiderato de conceder instrumentos para o alcance da melhor resposta.

O Projeto de lei em questão falhou em não promover essa necessária ponderação de valores entre os princípios constitucionais da livre iniciativa e defesa do consumidor, ao contrário, criou uma situação desproporcional ao exigir dos fabricantes cobertura contratual de todas as peças e componentes do veículo.

Vale ressaltar que, o princípio da razoabilidade é uma diretriz de senso comum, ou mais exatamente, de bom-senso, aplicada ao Direito. Logo, uma proposição razoável ou proporcional é aquela que **afasta o que se excede**, bem como do insuficiente, **com fins de alcançar o caminho hábil e adequado**.

Segundo o entendimento da doutrina constitucional majoritária, a liberdade de iniciativa envolve a liberdade de indústria e comércio e a **liberdade de contrato**.

Nesse sentido também é o entendimento jurisprudencial.

“É certo que a ordem econômica na Constituição de 1.988 define opção por um sistema no qual joga um **papel primordial a livre iniciativa** (...) O princípio da livre iniciativa é fundamento da República e da Ordem econômica (CF, art. 1º, IV e art. 170, II)” (STF, RE nº 422941/DF, Relator: Ministro Carlos Velloso, Julgamento: 06/12/2005, Órgão Julgador: Segunda Turma)

Como reflexo da liberdade humana, “a liberdade de iniciativa no campo econômico mereceu acolhida nas encíclicas de caráter social, inclusive na célebre encíclica *Mater et Magistra*. Esta, textualmente, afirma que no campo econômico, **a parte principal compete à iniciativa privada dos cidadãos**, quer ajam em particular, quer associados de diferentes maneiras a outros (2ª parte, nº 1). Daí decorre que ao Estado cabe na ordem econômica posição secundária, embora importante, já que sua ação deve reger-se pelo chamado princípio da subsidiariedade e deve ser tal que **não reprima a liberdade de iniciativa particular, mas antes a aumente, para a garantia e proteção dos direitos essenciais de cada indivíduo**.” (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, “Curso de Direito Constitucional”, 33ª edição, São Paulo: Ed. Saraiva, 2007, pág. 360).

Assim, a liberdade de iniciativa econômica privada, no contexto da Constituição Federal, significa liberdade de desenvolvimento da empresa em conformidade com a legislação em vigor.

A regulação da atividade econômica deve buscar, portanto, de forma racional e razoável, o equilíbrio entre a tutela de direitos e a liberdade de iniciativa.

É importante lembrar que, a validade das normas jurídicas e de sua aplicação pelos Poderes Públicos está vinculada a sua conformidade aos princípios constitucionais: harmônicas e conformes a eles são válidas; incompatíveis ou antagônicas carecem de legitimidade. Portanto, **os princípios constitucionais servem, antes, de parâmetro aos juízos de constitucionalidade das regras jurídicas, das decisões administrativas e da atividade legislativa**.

Daí dizer que o Projeto de lei 4550/12 é inconstitucional. No âmbito da juridicidade, melhor sorte não lhe assiste. O projeto de lei contraria o próprio Código de Defesa do Consumidor ao ferir a harmonização das relações de consumo.

Conforme dispõe a Lei Federal nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor (CDC), em seu art. 4º, inciso III, as relações de consumo, devem atender aos seguintes princípios: **“harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo”** e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico (...)

Nesse sentido, os autores do anteprojeto do CDC, entre eles, Ada Pellegrini Grinover, asseveram que “a filosofia imprimida ao Código do Consumidor, aponta no sentido de uma busca da **harmonia das relações de consumo**. Assim é que, se é certo que o consumidor é a parte vulnerável nas sobreditas relações de consumo, **não se compreendem exageros nessa perspectiva, a ponto de, por exemplo, obstar-se o progresso tecnológico e econômico**” (GRINOVER, Ada Pellegrini e outros. “Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - Comentado pelos Autores do Anteprojeto”, 9ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 2007, pág. 75)

Caso a proposição em análise seja aprovada, uma parcela significativa da economia de mercado (todas as montadoras de veículos automotores instaladas no Brasil), terá o seu desempenho econômico comprometido influenciando negativamente no mercado de trabalho.

Partindo para uma análise menos jurídica e mais técnica, também constatamos a inviabilidade da proposição.

O fornecedor de produtos calcula o tempo de garantia contratual ofertada para o seu produto em função da experiência de seu funcionamento e características técnicas em relação com o desenvolvimento tecnológico em que ele se encontra o que permite a projeção da durabilidade com adequação. Adicionalmente, o plano de manutenção indicado no Manual de Garantia realizado em oficinas credenciadas, diminui a incidência sobre a má aplicação de peças, pois a Rede de Concessionários é constantemente treinada pelas fabricantes para atendimento em pós-venda. Logo, a condição para manutenção de garantia está vinculada aos reparos em oficina credenciada, pois é o único modo da fábrica garantir tecnicamente os serviços prestados e componentes originais revendidos.

O Projeto de Lei em referência caminha na contramão deste entendimento, pois desequilibra a relação de consumo na medida em que retira do consumidor encargos que razoavelmente devem ser por ele suportados (manutenção ordinária do produto) além de buscar intervir diretamente na atividade econômica das fabricantes e importadoras de veículos determinando-lhes como, no aspecto técnico, devem oferecer garantias ou recomendar a manutenção dos produtos que fabrica/fornece. Além disso, determina uma conduta uniforme para todos os fabricantes e importadores de veículos, sendo que o próprio mercado e a livre concorrência é que deve destacar o fornecedor que mais tem condições de garantir seu produto e oferecer a melhor condição para livre escolha do consumidor.

Pondere-se que a garantia legal estabelecida pelo CDC no art. 26 se refere a vícios de fabricação. Os vícios de fabricação estão definidos no art. 18 do mesmo CDC e são todos aqueles que tornem o produto inadequado ao fim a que se destina, seja função de mau funcionamento, de vício de segurança, ausência de informação ou ainda vício de quantidade. Peças de desgaste natural (decorrente de normal utilização) ou cujo vício se deu por uso inadequado ou culpa exclusiva do consumidor não estão enquadradas neste conceito. Ao determinar que a garantia contratual tenha abrangência à todas as peças e componentes do veículo, o próprio conceito do CDC, portanto, é ignorado – gerando insegurança jurídica além de significativo aumento de riscos e de custos aos fabricantes.

Além disso, obrigar o fornecedor a arcar com os custos das peças de reposição significaria impor um ônus que é imponderável e incalculável na medida em que cada veículo sofrerá um desgaste peculiar em função da utilização que o consumidor faça dele. Outro aspecto importante, novamente, é que a imposição deste ônus ao fornecedor certamente implicará no custo dos produtos (pois este "novo risco" deverá ser incorporado ao preço), prejudicando, em consequência, os próprios consumidores.

O fato da garantia oferecida ser contratual e, como qualquer contrato, contém suas condições que podem, ou não, serem aceitas pelo consumidor. Todas as condições contratuais estão expressamente inseridas no Manual de Garantia dos veículos que contém, inclusive, todas as recomendações técnicas para adequada utilização e manutenção. A publicidade seria, de fato, enganosa se o consumidor não pudesse ter adquirido o produto ou o serviço se este tivesse sido anunciado de outro modo, ou seja, ainda que algum consumidor entenda que a informação não está clara o suficiente, não caberia ao Poder Legislativo determinar as condições de garantia que devem ser oferecidas pelo fabricante, interferindo em sua liberalidade, mas sim analisar a questão da oferta, caso a caso, nos termos do CDC.

O mesmo CDC, ainda, estabelece que esta garantia contratual seja complementar à legal, em outras palavras, trata-se de uma liberalidade do fornecedor. O encargo que o CDC estabelece ao fornecedor é de possuir um manual de garantia, claro e transparente, que explicita todas as condições ao consumidor. Obrigar o fornecedor a conceder uma garantia ou determinar através de lei o que deve constar neste documento de garantia vai de encontro ao princípio da livre iniciativa, além de ser contrário ao entendimento de que a garantia contratual é uma liberalidade do fornecedor, determinando que este ofereça ou garantia “total” ou nenhuma garantia.

A garantia é de adequação, o que significa qualidade para o atingimento do fim a que se destina o produto, segurança, durabilidade e desempenho. Nos termos da lei, inclusive, diga-se que a garantia contratual não é obrigatória. É mera faculdade do fornecedor e, em acordo com o art. 50 do CDC, deve ser conferida mediante termo escrito que deve esclarecer, entre outras informações, o ônus a cargo do consumidor. A garantia legal independe da manifestação do fornecedor, já a contratual é de sua livre disposição. Por se tratar de mera liberalidade e de um contrato, os fornecedores podem estabelecer livremente suas condições, desde que respeitados os requisitos mínimos previstos no CDC, não podendo o Estado intervir para determiná-la, sob pena de interferir indevidamente na ordem econômica e livre iniciativa consagrada constitucionalmente.

É sabido que qualquer fornecedor, ao ofertar garantia em prazos maiores que os previstos no CDC, confia na qualidade das peças que compõe o seu produto, desde que não sejam itens de desgaste decorrentes do uso diferenciado que cada um dos consumidores faz do mesmo. Com efeito, no caso de veículos automotores, um pneu tem uma quilometragem determinada de uso (e se houver problema quem assume é o próprio fabricante do pneu), as borrachas do limpador de para brisa uma vida útil limitada, a bateria permite um determinado número de utilizações de acordo com a temperatura externa a que o veículo está submetido (e se houver problema quem assume é o próprio fabricante da bateria), a embreagem de acordo com a forma como é utilizada pelo condutor, os coxins de acordo com os cuidados de manutenção e condições de trafegabilidade do veículo, razão pela qual são itens limitados ou excluídos da garantia –

porém todas as condições constam de modo expresso, com fundamentação técnica, no Manual de Garantia dos veículos.

Se o projeto for aprovado haverá um prejuízo muito grande à maioria dos consumidores que fazem o uso regular do veículo, em detrimento de pessoas que não conduzem o veículo de maneira adequada ou que o utilizam em aplicações severas, pois a indústria terá de rever seu planejamento de pós-vendas o que, conseqüentemente, poderá limitar os direitos de muitos para atender a necessidades de poucos, impactando, inclusive, no preço final dos produtos e no prazo de garantia contratual oferecidos.

Por fim, importante ressaltar que a Justificação do Projeto de Lei e, conseqüentemente sua disposição textual precipita-se ao consolidar o conceito de garantia contratual e seguro de garantia estendida.

O seguro de garantia estendida, conforme definição da Superintendência de Seguros Privados – SUSEP, tem como objetivo propiciar ao segurado, facultativamente e mediante o pagamento de prêmio, a extensão temporal da garantia do fornecedor de um bem adquirido e, conforme o caso, sua complementação. A contratação do seguro de garantia estendida pelo segurado é facultativa e poderá ser efetuada, somente durante a vigência da garantia do fornecedor do bem, diretamente, junto à sociedade seguradora ou aos seus agentes de seguros ou por intermédio de corretor de seguros devidamente habilitado.

Este seguro de garantia estendida está, necessariamente, vinculado à garantia oferecida pelo fornecedor e diz respeito unicamente a extensão de prazo. Trata-se de contrato aleatório, nos termos do Código Civil. Não poderia, como se pretende fazer através do referido Projeto de Lei, o legislador estabelecer ou direcionar para um segmento em que o produto possui características tecnológicas complexas, a responsabilidade por garanti-lo abrangendo todas as peças e componentes (inclusive as de desgaste natural), pois seria o mesmo que impor a oferta de um contrato aleatório que tanto desequilibraria, por total impossibilidade de planejamento por parte dos fornecedores, a relação de fornecimento.

Concluindo, constata-se (i) que o referido Projeto de Lei produzirá mais efeitos negativos do que positivos ao consumidor, tendo em vista que aos fabricantes e importadores será inevitável, por fim, reduzir drasticamente o período de garantia contratual, sob pena de ficar à mercê de um aumento de custo imensurável vinculado a um contrato aleatório por dizer respeito a coisas ou fatos futuros, cujo risco de não virem a existir será totalmente assumido nos custos de planejamento e logística dos fornecedores e (ii) que o referido Projeto de Lei pode ser preliminarmente considerado inconstitucional, pois é contrário ao princípio da Livre Iniciativa e Concorrência, consagrado no art. 170 da Constituição Federal ao impedir/interferir que o próprio mercado possa destacar os fornecedores que mais oferecem benefícios ao consumidor.

Diante do exposto o parecer é pela inconstitucionalidade, injuridicidade e inadequada técnica legislativa do Projeto de lei 4550/12.

Sala das Comissões, 25 de março de 2014.

Deputado Eliseu Padilha (PMDB/RS)