

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.836, DE 2008

Obriga os fornecedores de produtos e de serviços a darem o troco das frações da unidade do Sistema Monetário Nacional em moeda metálica.

Autor: Deputado VALDIR COLATTO

Relator: Deputado COVATTI FILHO

I - RELATÓRIO

Encontra-se nesta Comissão, em regime de tramitação ordinária e sujeito à apreciação do Plenário, o **Projeto de Lei nº 3.836, de 2008**, que obriga os fornecedores de produtos e de serviços a darem o troco das frações da unidade do Sistema Monetário Nacional em moeda metálica.

O texto é composto por quatro artigos, sendo que o primeiro determina que os agentes econômicos fornecedores de produtos e serviços ficam obrigados a dar o troco das frações da unidade do Sistema Monetário Nacional. Já o segundo disciplina que a ausência de devolução de troco em moeda de curso legal caracteriza crime de apropriação indébita, previsto no art. 168, do Código Penal.

Em sua justificação, a proposição pondera que nos ônibus, bares, mercados, etc., os consumidores brasileiros são lesados todos os dias. Além disso, dispõe que este abuso atinge, principalmente, os consumidores de baixa renda, razão pela qual urge dar fim à prática.

O texto foi distribuído para ser apreciado pela **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; Comissão de**

Defesa do Consumidor e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD).

A **Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio** manifestou-se pela **rejeição** da proposição.

Em contrapartida, a **Comissão de Defesa do Consumidor** opinou pela sua aprovação, com **Substitutivo**, criando o art.74-A, onde prevê, inicialmente, que a ausência de entrega de troco ao consumidor acarretará a aplicação da pena de multa. Em caso de reincidência, a cumulação da mesma com a sanção administrativa prevista no art. 56, VII, e, em caso de nova reincidência, além da multa **determinou a imposição da pena de detenção de três meses a um ano**. Já em seu art. 2º, preconiza que os fornecedores deverão manter um exemplar ou texto atualizado do Código de Defesa do Consumidor.

Encontram-se apensados à proposição em comento os seguintes Projetos de Lei:

a) PL nº 504/2011, que inclui dentre as práticas abusivas previstas no art.30, do Código de Defesa do Consumidor, a cobrança de valor maior do que o devido do consumidor, quando não dispuser de dinheiro suficiente para o retorno do troco a que está obrigado a restituir;

b) PL nº 6.023/2013, que dispõe sobre hipótese de isenção ao usuário de serviço de transporte coletivo urbano e interurbano, em um caso específico. Não obstante, declina que a falta de troco sujeita o concessionário às sanções estabelecidas no art. 56, do Código de Defesa do Consumidor; e

c) PL nº 7.135/2014, que traz obrigações aos estabelecimentos empresariais quando este não possuir troco, bem como penalidades administrativas em caso de descumprimento.

É o Relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete a esta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania pronunciar-se sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito das proposições *sub examine*, a teor dos arts. 22, inciso I, e do 53, inciso III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A peça legislativa principal e o substitutivo **atendem aos preceitos constitucionais formais** concernentes à competência legislativa da União, às atribuições do Congresso Nacional e à legitimação de iniciativa parlamentar, nos exatos termos dos artigos 22 e 61, todos da Constituição da República. Todavia, padecem de **inconstitucionalidade material**, conforme será exposto.

No que tange à **técnica legislativa**, destaque-se que as proposições **encontram-se em harmonia** com os postulados plasmados na Lei Complementar n.95, de 1998.

Todavia, no que diz respeito à **juridicidade** das disposições penais das propostas, constatamos a **desarmonia dos respectivos textos com o Sistema Jurídico Brasileiro**.

Nesse diapasão, urge declinar que o **Projeto de Lei principal** dispõe que *“Os estabelecimentos comerciais afixarão, em local visível e próximo ao caixa ou local de pagamento, placa ostensiva com o seguinte texto: A não devolução de troco em moeda de curso legal caracteriza crime de apropriação indébita, previsto no art. 168 do Código Penal Brasileiro. Pena: Reclusão de 1 (um) a 4 (quatro) anos e multa.”*

Por sua vez, o **Substitutivo** apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor disciplina, em seu art. 1º, que a ausência do troco devido ao consumidor irá acarretar a imposição de multa, sendo que, em caso de reincidência, ocorrerá a sua cumulação com a sanção administrativa prevista do art.56, VII, do Código de Defesa do Consumidor. Em caso de nova reincidência, além da multa será aplicada a pena de detenção de três meses a um ano, sem prejuízo das demais sanções.

Ocorre que, como explanado na ementa da proposição, a mesma obriga os fornecedores de produtos e de serviços a darem o **troco das**

frações da unidade do Sistema Monetário Nacional em moeda metálica, ou seja, trata-se da ausência de devolução de valor de pouquíssima monta.

Nessa senda, em que pese a nobre intenção do Autor do Projeto de Lei em análise, importante mencionar que o Direito Penal excepciona a sua incidência em situações de tal natureza, ante a incidência do **princípio da insignificância ou da bagatela**.

Urge mencionar que o aludido princípio orienta a irrelevância penal dos delitos que não traduzam significativa lesão ou risco de lesão aos bens jurídicos tutelados. Assim, mesmo que seja possível verificar formalmente a existência do crime, ante o seu completo enquadramento na fórmula prevista no tipo penal, materialmente não será possível falar na sua existência, haja vista que a insignificância da lesão afasta a intervenção estatal de natureza penal.

Frise-se que, atualmente, não há mais discussão doutrinária ou jurisprudencial acerca da existência e incidência do princípio da insignificância, sendo certo que a controvérsia versa exclusivamente acerca dos pressupostos necessários ao seu reconhecimento.

Nesse diapasão, destaque-se que prevalece o entendimento no sentido de que os critérios utilizados para aplicação do postulado supracitado são apenas objetivos, desprezando-se por completo as características pessoais do suposto autor do fato.

Por oportuno, saliento que os Tribunais Superiores assentaram entendimento no sentido de que os requisitos exigidos para que ocorra o reconhecimento da insignificância consistem na mínima ofensividade da conduta, na ausência de periculosidade social da ação, no reduzido grau de reprovabilidade do comportamento e na inexpressividade da lesão jurídica.

Logo, tem-se que a **ausência de troco em moeda de curso legal, quando o mesmo consistir em valor de pequena monta**, como aquele que consta na ementa do Projeto ora examinado - frações da unidade do Sistema Monetário Nacional em moeda metálica -, **não terá o condão de configurar a prática de crime contra o patrimônio, ante a mínima ofensividade da conduta e a inexpressividade da lesão jurídica**.

Portanto, obrigar os fornecedores de produtos e de serviços a darem o troco das frações da unidade do Sistema Monetário

Nacional em moeda metálica, sob pena de caracterização do delito de apropriação indébita, afronta o sistema jurídico penal, na medida em que a aludida conduta não se amolda materialmente no fato típico descrito na norma de regência.

Outrossim, convém declinar que as proposições pretendem estabelecer a **Responsabilidade Penal da Pessoa Jurídica** empresária, sendo que o tema é objeto de grande discussão doutrinária e jurisprudencial.

A despeito da existência de entendimento diverso sobre a possibilidade de a pessoa jurídica ser responsabilizada criminalmente sobre os fatos que levar a efeito, é certo que predomina a tese que defende que a Constituição Federal admitiu a sua responsabilidade penal apenas quando se tratar da prática de **crimes contra a ordem econômica financeira, contra a economia popular e contra o meio ambiente**, conforme é possível verificar nos arts. 173, §5º, e 225, § 3º, ambos da norma maior. Registre-se que a Constituição Federal apenas autorizou o legislador ordinário a cominar penas compatíveis com a natureza do crime perpetrado.

Dessa maneira, não há como criminalizar a conduta da pessoa jurídica que não entrega troco ao consumidor, como pretendem as proposições, na medida em que tal ato, caso fosse criminalizado, teria que ser tipificado no rol de **crimes contra o consumidor**, não havendo, portanto, eco constitucional para que ocorra o seu estabelecimento. Como frisado, a Constituição Federal não conferiu ao legislador infraconstitucional autorização para inovar o sistema jurídico com a previsão de novo crime passível de ser atribuído à pessoa jurídica.

Tampouco seria possível responsabilizar o funcionário do estabelecimento empresarial, na medida em que, ao não efetuar a entrega integral do troco devido, apenas atua como *longa manus* da pessoa jurídica, não possuindo obrigação legal de, pessoalmente, possuir montante suficiente para tal intento.

Ademais, quanto ao mérito é necessário salientar que a **proposição principal** e o **substitutivo** não se revestem de conveniência e oportunidade, na medida em que, como já assentado, ante a inexistência de subsunção material do fato à norma de regência, mostra-se inadequado determinar aos estabelecimentos comerciais que fixem, em local visível e

próximo ao caixa ou local de pagamento, placa ostensiva onde conste que a ausência de devolução de troco em moeda de curso legal caracteriza crime de apropriação indébita.

Além disso, indispensável admitir que um dos princípios que regem o Sistema Jurídico Penal consiste no **postulado da subsidiariedade**, que preceitua que a atuação do Direito Penal só deve ter incidência quando outros ramos jurídicos se mostrarem incapazes de promover o controle da ordem pública. Portanto, o Direito Penal consiste na *ultima ratio*, no último instrumento a ser utilizando ante a inexistência de outros meios menos lesivos.

Sabe-se que o consumidor eventualmente lesado pelo não recebimento do seu troco, em razão do pequeno montante, dificilmente irá se deslocar até uma Delegacia de Polícia a fim de comunicar a prática do ato. No entanto, caso atue positivamente, não é razoável que a máquina judiciária, cujo custo é alto, seja movimentada para apurar o cometimento de crime que gera prejuízo ínfimo ao consumidor.

Dessa forma, em que pese a nobre intenção plasmada nas proposições, no sentido de obstar a prática rotineira de não devolução de troco aos consumidores, conclui-se, por todo o exposto, que há outros mecanismos mais eficientes e eficazes no campo extrapenal para atingir a finalidade pretendida.

No tocante à matéria de direito consumerista, entendemos que a Lei nº 8.078/90, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC), e a legislação civilista já tratam em profundidade adequada o tema, sendo as disposições legais existentes suficientes para elidir a prática. Isso porque, obrigar o consumidor a aceitar troco em somenos pode ser considerado, nos termos do artigo 884 do Código Civil, enriquecimento ilícito. Por outro lado, instituições de defesa do consumidor consideram que a prática pode também configurar um tipo de venda casada - *o que é vedado pelo artigo 39, inciso I, do CDC* -, pois o consumidor pretende adquirir determinado produto e, devido à falta de troco, é obrigado a levar também um outro produto, a exemplo de balas ou doces.

É de se destacar ainda que o CDC estabelece no seu artigo 39, inciso X, ser vedado ao fornecedor de produtos ou serviços, dentre outras práticas abusivas, elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços. E é isso, de fato, o que ocorre, quando o fornecedor do produto deixa de repassar o troco em sua integralidade.

Para tais infrações às normas do direito do consumidor, o CDC estipula a aplicação de uma série de sanções administrativas, sem prejuízo daquelas de natureza civil, penal e de outras definidas em normas específicas. Dentre elas, merecem destaque a possibilidade de aplicação de multa, suspensão temporária das atividades ou interdição, total ou parcial, de estabelecimento.

Por tais motivos, não merecem prosperar os textos do projeto de lei, do Substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor, e dos PL nº 504/2011 e PL nº 7.135/2014. Isso porque seus termos não inovam no ordenamento jurídico de forma efetiva e sequer garantem ao consumidor uma proteção legal além da já existente, uma vez que as sanções previstas no Substitutivo apenas repetem aquelas constantes do CDC.

No tocante ao PL nº 6.023/2013, manifesto-me veementemente pela sua rejeição. Determinar que o concessionário de serviço público forneça transporte gratuito caso falte troco, é uma atitude com a potencialidade de inviabilizar o transporte público no país. Apesar de compreender a boa intenção do autor da proposição, uma maior reflexão sobre tema leva à inevitável conclusão de que a aprovação do projeto elevaria enormemente os custos do transporte público, o que resultaria em prejuízos em longo prazo infinitamente maiores que o benefício em curto prazo aos consumidores. Isso porque os prejuízos tidos com o eventual transporte gratuito de passageiro não é suportado pela empresa que fornece o serviço, antes, é repassado aos demais passageiros por meio da elevação do preço do bilhete.

Efetuadas tais digressões, tem-se que a proposição, bem como o substitutivo e demais projetos apensados à proposição principal, **no que tange às matérias penal e consumerista**, não podem prosperar.

Ante o exposto, nosso voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, adequada técnica legislativa e, no mérito, pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 3836, de 2008, e do Substitutivo apresentado pela Comissão de Defesa do Consumidor, e dos PL nº 504/2011, PL nº 7.135/2014 e PL nº 6.023/2013.

Sala da Comissão, em 09 de setembro de 2015.

COVATTI FILHO
Deputado Federal
Relator