

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI N.º 1.412, DE 2015

(Aposos PL 3343/2015, PL n.º 769/2019, PL n.º 3.616/2015, PL n.º 5221/2016, PL n.º 2421/2019)

“Altera a Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, para dispor sobre a aplicação da multa civil”.

Autora: Deputada MARIA HELENA

Relator: Deputado GILSON MARQUES

I – RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei de autoria da nobre deputada Maria Helena, que visa alterar o Código de Defesa do Consumidor, para dispor sobre a proteção do consumidor e dá outras providências, e sobre a aplicação da multa civil.

A alteração pretendida assim dispõe: “Art. 80-A. O descumprimento reiterado dos deveres do fornecedor previstos nesta lei poderá ensejar a aplicação pelo Poder Judiciário de multa civil em valor adequado à gravidade da conduta e suficiente para inibir novas violações, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis e da indenização por perdas e danos, patrimoniais e morais, ocasionados aos consumidores”.

Como justificativa, a nobre autora argumenta que, “a possibilidade de aplicação de multa civil está diretamente relacionada à procura de adequar condutas divergentes, e que desrespeitem o princípio da lealdade que fundamenta o Código em tela. Ademais, verifica-se que a produção e a prestação de serviços são todas massificadas, embora os mecanismos judiciais mais utilizados ainda tenham a dimensão individualizada dos conflitos. Torna-se, portanto, imprescindível garantir que a prestação da tutela jurisdicional, ainda que provocada individualmente, possa produzir efeitos coletivos e atingir toda a sociedade”.

Foram apensados a esta proposição principal, 5 (cinco) Projetos de lei:

- O **PL n.º 3.343/2015**, de autoria do Deputado Rodrigo Garcia, que acrescenta dispositivo à mesma lei para instituir “mecanismo de proteção e fortalecimento da parte lesada no âmbito das relações jurídicas de baixíssima expressão econômica”, buscando para tanto instituir multa adicional, de um a dois salários mínimos, nas ações cujo dano causado à parte seja inferior a um salário mínimo, sempre que a má-fé, o erro grosseiro ou o descumprimento reiterado de deveres

previstos em lei forem reconhecidos pelo juiz, a quem é atribuído o poder de condenar, independentemente de pedido, a parte que causou o dano.

- **PL nº 769/2019**, que acresce dispositivo à Lei nº 8.078/1990, que dispõe sobre o Código de Defesa do Consumidor, para instituir mecanismo de proteção e fortalecimento da parte lesada no âmbito das relações jurídicas de baixíssima expressão econômica.
- O **PL nº 3.616/2015**, do ilustre Deputado Vinicius Carvalho, que acrescenta dispositivo para “tipificar como crime a prática reiterada, contra um ou mais consumidores das condutas descritas nos artigos 18, § 1º; 35, 39 e 42 por parte dos fornecedores de produtos e serviços”.
- O **PL nº 5221/2016**, de autoria do Deputado Rômulo Gouveia, que inclui parágrafo único ao art. 6º da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, para estabelecer que a reparação de danos morais ressarcirá também a perda do tempo livre pelo consumidor.
- O **PL 2421/2019**, do Deputado José Medeiros, que altera a Lei 8.078/90 - CDC, para incluir cláusula penal em favor do consumidor lesado e para incluir, na indenização por perdas e danos ao consumidor, os valores correspondentes aos honorários extrajudiciais e à perda de tempo útil para a obtenção da reparação do dano.

Submetida à apreciação da Comissão de Defesa do Consumidor, o relator, ilustre deputado Dep. Celso Russomanno (PRB-SP), concluiu pela aprovação deste, do PL 3343/2015, e do PL 3616/2015, apensados, na forma do substitutivo apresentado.

Esta proposição e os apensos referenciados encontram-se nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que seja, como se impõe, examinada no que concerne à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, assim como no que refere ao mérito, nos termos regimentais.

A matéria está sujeita à apreciação do Plenário sob o regime de tramitação ordinário.

É o Relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Este projeto de Lei, na sua essência, tem como escopo facultar ao Poder Judiciário a possibilidade de aplicação de multa civil nos casos de descumprimento reiterado dos deveres do fornecedor previstos na Lei 8.078/90, com os acréscimos decorrentes dos apensos acolhidos.

Em que pese à boa intenção da autora desta proposição, nobre Deputada Maria Helena, entendo que, não há respaldo na doutrina constitucional e na doutrina consumerista capaz de justificar a imposição da multa civil, conforme veremos.

Além disso, no mérito, a proposta excede o razoável ao propor um excesso de punição, caracterizando uma verdadeira “ditadura do consumidor” em relação ao fornecedor.

É preciso compreender que, a sistemática adotada pelo Código de Defesa do Consumidor (CDC) já prevê a responsabilização civil objetiva do fornecedor, ou seja, o fornecedor deverá reparar os danos suportados pelo consumidor em decorrência dos vícios do produto independente de culpa.

Isso porque, a responsabilidade civil objetiva oferece maiores garantias de proteção às vítimas. Segundo entendimento da doutrina, “custos de ressarcimento devem recair sobre o fabricante e o fornecedor, a quem cabe controlar a qualidade e a segurança dos produtos” (“Código Brasileiro de Defesa do Consumidor” comentado pelos autores do anteprojeto, 9ª edição, Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2007, pág. 187).

Assim, pelo CDC, o fornecedor já responde civilmente pelo “descumprimento reiterado dos seus deveres”, (indenização material e moral), sem prejuízo da aplicação, cumulativa de multa administrativa (Art. 56, CDC).

A multa civil configura modalidade de **reparação civil punitiva**, que não guarda relação com à recomposição dos danos eventualmente suportadas pelos consumidores, indo contra o entendimento predominante da doutrina civilista contemporânea, segundo a qual, “o instituto da responsabilidade civil evoluiu rapidamente nas duas últimas décadas, tendo-se, hodiernamente, um novo conceito, que é **assentado na solidariedade social** e na **efetiva reparação dos danos aos consumidores**. Cria-se, assim, um novo modelo de responsabilidade, a responsabilidade civil legal”. (LUNARDI, Fabrício Castagna. “A responsabilidade civil do fornecedor por vícios dos produtos no Código de Defesa do Consumidor”. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 1045, 12 maio 2006. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/8267>. Acesso em: 28 ago. 2019)

Na dogmática, a noção de responsabilidade implica sempre a violação de um dever, com a ofensa a um bem jurídico, exprimindo a ideia de obrigação, encargo, contraprestação. A doutrina de direito civil costuma definir a responsabilidade civil com base numa conduta causadora de um dano, com fundamento na obrigação de indenizar, ou com supedâneo no inadimplemento contratual.

Com o passar do tempo, entretanto, o elemento sanção ou retribuição foi mitigado.

Na nova definição de responsabilidade, não se pode mais dizer que a responsabilidade jurídica está essencialmente ligada à retribuição. O elemento central passa a ser a reparação ou prevenção do dano ou prejuízo, **e não mais a punição do responsável**. (ibidem)

Esse novo modelo de responsabilidade não se centra mais em apenas punir o autor de uma conduta antijurídica, senão no **interesse em restabelecer o equilíbrio econômico-jurídico alternado pelo dano**, vale dizer, na necessidade de reparação ou prevenção do dano, patrimonial ou extrapatrimonial, causado ao consumidor pela existência de vícios de inadequação e de insegurança do produto.

Nota-se que a proposição em análise vai de encontro ao entendimento adotado pela doutrina civil contemporânea ao propor a aplicação da multa civil, que tem caráter punitivo.

Desta forma, seja em ações individuais ou coletivas, nos parece inadequado que o fornecedor venha ser penalizado/condenado a suportar quantia superior à do dano efetivamente causado.

Assim, a proposição em análise fere frontalmente o princípio constitucional da proporcionalidade.

Outra questão relevante à proposição sob exame é agregar litigância à cultura do país, hoje acentuada e preocupante, talvez até aduzindo um efeito não cogitado pelo projeto.

Desta forma, em primeiro exame é possível aferir, a multiplicação de procedimentos investigatórios de uma mesma possível ou alegada infração, com punições pelos mais variados entes de defesa do consumidor, procedimento este defendido por muitos que acreditam não existir dentro do Sistema de Defesa do Consumidor, centralização do poder de fiscalização e sanção.

Não se pode admitir como constitucional a multiplicação de procedimentos investigativos e muito menos de aplicação de sanção por mais de um órgão em relação a mesma prática. Deve, pois, esta digna Comissão evitar que mais de um ente tenha competência e jurisdição, afastando assim a ocorrência do “*bis in idem*”. É o “*non bis in idem*” um princípio geral de direito.

Um dos princípios fundamentais do Direito Penal nacional e internacional é o princípio da vedação a dupla incriminação ou princípio “*No bis in idem*” ou “*Ne bis in idem*”, que é o princípio da vedação da dupla incriminação que proíbe que uma pessoa seja processada, julgada e condenada mais de uma vez pela mesma alegada conduta. A Constituição Federal, aliás, em seu Art. 5º, XXXIX, prescreve que não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.

Nesse sentido é a lição do eminente constitucionalista José Afonso da Silva, para quem “a cominação da pena tem o sentido **de atribuir a pena a cada fato descrito como delituoso**. É a vinculação da sanção qualitativa e quantitativamente ao fato incriminado” (SILVA, José Afonso da. “Comentário Contextual à Constituição”, 9ª edição, São Paulo: Malheiros editores, 2017, pág. 141)

Mais ainda, art. 5º, § 2º: “*Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte*”.

A proposta legislativa traz uma redundância que se pode dizer desnecessária, além de injusta e absolutamente gravosa, uma vez que claramente já existe, de forma expressa, disposição que regulamente a matéria sobre a qual está versando, suficiente para assegurar o direito do consumidor, abundantemente até.

Com efeito, em um estado democrático de direito, fundado na dignidade da pessoa humana esta restaria gravemente vulnerada em razão do estado de terror psicológico decorrente do fundado receio de que o poder punitivo do estado, qual verdadeira espada de Damôcles, a qualquer tempo poderia sujeitá-los a uma nova

punição ou à renovação da pena, por hipótese pela qual já haviam sido anteriormente punidos ou julgados.

Diante do exposto, o voto é pela inconstitucionalidade, injuridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela REJEIÇÃO do Projeto de Lei nº 1.412, de 2015, dos projetos de lei apensados e do Substitutivo adotado pela Comissão de Defesa do Consumidor.

Sala da Comissão, 29 de agosto de 2019.

Deputado GILSON MARQUES (NOVO/SC)

relator