

Projeto de Lei

Acrescenta parágrafos ao artigo 18 da Lei n.º 6.729 de 1.º de dezembro de 1.979/79, com a redação que lhe deu a Lei n.º 8.132/90, que “Dispõe sobre a concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos automotores de via terrestre”

O Congresso Nacional decreta:

Artigo 1.º - O artigo 18 da Lei n.º 6.729 de 1.º de dezembro de 1.979 passa a vigor com a seguinte redação:

Artigo 18 : Celebrar-se-ão convenções das categorias econômicas para:

- I –
- II –
- III –
- IV -

Parágrafo primeiro: As convenções de categorias econômicas são celebradas entre as entidades nacionais representativas das categorias econômicas de produtores e distribuidores mencionadas no inciso I do artigo 17 obrigatoriamente e no prazo de 90 (noventa) dias contados da solicitação escrita formulada por uma das entidades à outra, contendo a justificativa necessária à celebração de tal documento.

Parágrafo segundo: É facultada às partes a deliberação do conteúdo da Convenção de Categorias Econômicas através o procedimento da arbitragem previsto na Lei n.º 9.307 de 1.996 , devendo para tanto a solicitação indicar o conteúdo exato da matéria que será levada à arbitragem bem como sugerir o tribunal arbitral que se incumbirá de sua realização.

Parágrafo terceiro: A recusa na celebração da convenção de categoria econômica ou o silêncio sobre a solicitação de celebração da mesma autoriza a parte que efetuou a solicitação desatendida a instaurar processo de arbitragem na extensão e perante o juízo arbitral indicado na solicitação.

Parágrafo Quarto: As convenções de categorias econômicas e a sentença que decida o processo arbitral previstos nos parágrafos

anteriores não poderão prejudicar as políticas públicas relativas ao sistema nacional de viação e aos sistemas de transportes em geral.

Justificativa:

Desde longa data vêm o Direito manifestando sua preocupação diante da nova realidade sócio-econômica que vem regendo a sociedade moderna – ou neo capitalista, como a denominam alguns – tornando-a incompatível de entendimento segundo as regras clássicas da economia ou mesmo da estrutura convencional do ordenamento jurídico.

Fabio K. Comparato, invocando Hegel a propósito das modificações qualitativas dos seres, decorrentes de aumentos quantitativos, já registrou tal preocupação afirmando que *“Do logicismo abstrato dos codificadores do século passado continua a pesar sobre os nossos esqueletos mentais, impedindo a visão de uma realidade que salta aos olhos”*¹

Tal fenômeno, na sociedade moderna, inicia-se com a Revolução Industrial que veio trazer transformações a toda ordem social e econômica. A mais notável, para situação do tema de que tratamos, é o surgimento das economias internas de escala, como as denominou Marshall, onde a baixa do custo unitário de produção com o conseqüente aumento das unidades produzidas; estocagem de produtos em grande quantidade; multiplicação dos estabelecimentos permitindo o contato direto com o mercado, determinaram o início do processo de concentração das empresas.²

A partir deste início, onde buscava-se uma aglutinação vertical, com o controle de todas as etapas produtivas, evoluíram os grupos empresariais, especialmente os norte americanos, a buscar diversificação das aplicações de capital em ramos diversos de atuação. Buscavam, notadamente a partir da crise econômica de 1929, a proteção financeira do grupo capitalista, dispersando seus riscos de investimentos entre diversos setores produtivos onde a possibilidade de um insucesso comercial fosse praticamente afastada dada a multiplicidade de interesses abrigados nas muitas operações concomitantemente desenvolvidas. Ao mesmo tempo, surgia, nesta forma de concentração, a possibilidade quase que ilimitadas de

¹ Fabio Konder Comparato – Aspectos Jurídicos da Macro Empresa, Ed. Rev. dos Tribunais, pag. 1.

² Fábio K. Comparato – Aspectos Jurídicos da Macro Empresa, Ed. Rev. dos Tribunais, pag. 1.

autofinanciamento, dada à impessoalidade de sua propriedade e o reinvestimento constante dos recursos que gera continuamente.

Este quadro geral teve imediata repercussão e aplicação na indústria automobilística, que se estruturou dentro dos princípios brevemente abordados acima, com as adaptações que então se faziam necessárias.

É que, em se tratando de segmento industrial de elevada capacidade de mobilização de recursos e intensa absorção de mão de obra na cadeia produtiva que antecede a produção do veículo automotor e sua posterior comercialização, viu-se a indústria obrigada estruturar-se de forma a poder, desde logo, explorar o maior número de mercados em todo o mundo, maximizando o efeito dos elevadíssimos investimentos necessários ao seu funcionamento.

Antecipando o movimento que hoje se denomina genericamente “globalização”, viu-se a indústria automobilística, desde muito cedo, confrontada com a necessidade de operar a comercialização de seus produtos em regiões diversas, de características próprias, configurando cada uma delas, de per si, um mercado de atuação a demandar abordagens específicas.

Constatando tais dificuldades, verificou a indústria serem excessivamente elevados os custos de implantação e gerenciais de uma enorme e complexa estrutura de vendas, cobrindo largas áreas de território, em diversos países e continentes. Sua implantação reduziria drasticamente a margem de resultado de toda a operação.

A economia de escala, sob o ponto de vista da produção, apresentava, pois, vantagens que seriam perdidas quando o enfoque se deslocava para o varejo de produtos, onde a flexibilidade apresentada pelo comerciante com fortes vínculos com o segmento de mercado em que atua não pode ser substituído.

Alguns outros fatores, ainda, devem ser somados à essa constatação de determinação da estrutura que se formou: a necessidade dos produtos automotivos – complexos – de suporte tecnológico na forma de serviços de reparo e manutenção especializados; a determinação do “marketing” de que, sendo elevado o preço unitário do veículo, sua venda supunha a oferta de uma garantia longa ao produto, a ser suportada pelo fabricante; a conveniência de um comerciante local que retirasse do mercado os veículos já com algum tempo de uso, passando-o a parcelas

de menor poder aquisitivo e, assim, abrindo espaço para colocação de produtos novos, perpetuando o ciclo produtivo.

Este conjunto de conveniências da indústria automobilística é a visível gênese da estrutura de comercialização de automotores que se consolidou: um fornecedor industrial, vendendo através ou para uma rede de comerciantes locais, incumbidos da colocação dos produtos e, também, da prestação de serviços aos mesmos já sob a forma de representantes do fabricante para prestação da garantia ao produto; já sob a forma de atendimento da assistência técnica aos mesmos, quando vencida a garantia.

Ao longo do tempo o modelo da distribuição de automotores pouco evoluiu, sendo se registrar a mudança do contrato genérico de agenciamento (o comerciante local tomava pedidos para fornecimento pelo fabricante e prestava os serviços necessários) adotado no início das operações para o contrato de concessão comercial, onde passava a ocorrer necessidade de investimento maior do concessionário em suas instalações e também o requerimento de maior capital de giro para permitir a compra do produto junto ao fabricante, para posterior revenda.

Este comerciante, que negocia por conta própria, compra a mercadoria para revende-la com exclusividade em determinada zona, obrigando-se o fabricante, por sua vez, a não vende-la a outro negociante, da mesma zona. Daí chamar-se concessionário ao distribuidor que procede deste modo.³

Não obstante isso, verificou-se que os fabricantes, movidos pela natural vocação empresarial para o lucro, valeram-se de estruturas contratuais repetitivas, fazendo com que a contratação dos comerciantes locais que viessem a representa-los – sob risco próprio de investimento e eventual insucesso – somente fossem admitidos quando concordassem com os termos da contratação idêntica que lhes eram apresentados, fazendo pois com que tais ajustes viesse revestir a forma de contratos de adesão, isto é, ajustes onde mantida a parte contratante (a indústria fornecedora) tivessem como variável apenas a parte contratada, sem que, todavia, fosse perdida a individualidade de cada acordo. Tais ajustes sucessivos tornaram o fornecedor industrial extremamente forte diante de cada um dos pequenos comerciantes que com eles

³ O. L. G. ...

viesses contratar, fazendo com que a disparidade de forças se tornasse desde logo notória.

Reconhecendo tal disparidade, o legislador brasileiro, invocando a teoria do dirigismo contratual, que supõe o direito – dever do Estado em equilibrar relações econômicas no seu território, interviu na relação econômica díspar para, através a edição da lei que tomou o n.º 6.729/79, determinar regras que protegessem a parte mais fraca economicamente, no caso as muitas empresas pequenas e médias, de capital nacional, que compõe as redes de distribuição de automotores.

Adotando o aforismo de La Cordaire, para quem “*entre o forte e o fraco a lei liberta e a liberdade escraviza*” tratou o legislador de 1.979 , no texto legal à época aprovado pela integralidade do Congresso Nacional, de criar limitações à livre disposição das partes, estabelecendo limites e parâmetros à contratação e, com sua intervenção lastreada no poderio de sua posição, reequilibrar os interesse em conflito, sempre buscando no equilíbrio resultante maior pujança para o desenvolvimento do bem estar social. Nasceu, assim, o conjunto de regras normativas do relacionamento entre os setores da produção e da distribuição de veículos automotores de via terrestre.

O texto legal revelou-se forte e útil, tanto que vigente já por um período que se aproxima de um quarto de século.

Inovadora, a lei 6.729/79 entendeu , como já nos advertiu Ihering, que “o direito nasce dos fatos”⁴ e, assim, deferiu às partes interessadas no comando que então introduzia no direito positivo brasileiro, a faculdade de resolverem a regulamentação evolutiva de seu relacionamento, ciente de que mercados dinâmicos demandam soluções também dinâmicas para o correto entendimento.

Assim, previu-se no seu artigo 17 que:

Artigo 17 – As relações objeto desta lei serão também reguladas por convenção que, mediante solicitação do produtor ou de qualquer uma das entidades adiante indicadas, deverão ser celebradas com força de lei, entre:

I – as categorias econômicas de produtores e distribuidores de veículos automotores, cada uma

⁴ *loc. cit. p. 107*

representada pela respectiva entidade civil ou, na falta desta, por outra entidade competente, qualquer delas sempre de âmbito nacional, designadas convenções das categorias econômicas:

..... “

Decorre daí, portanto, que a relação jurídica entre fabricantes e distribuidores de veículos automotores é disciplinada pela Lei n.º 6.729/79, que por sua vez instituiu arcabouço normativo infra-legal sob a forma de três instrumentos centrais: (i) a convenção das categorias econômicas que, nos termos da lei, entre outros aspectos, explicitará “princípios e normas de interesse dos produtores e distribuidores”⁵; (ii) a convenção de marca, firmada entre cada fabricante e a respectiva rede de concessionários, para tratar de aspectos operacionais centrais à atividade, como atendimento de veículos em garantia, fixação de área demarcada e comercialização de outros bens, e condições de mercado para constituição de novas concessões⁶; e, por fim, (iii) os contratos de concessão, firmados entre os fabricantes e cada respectivo concessionário.

Através da Lei n.º 8.132/90 foi liberada a margem de comercialização dos veículos. Até então, as mercadorias objeto da concessão eram vendidas pelo concessionário ao preço fixado pelo concedente⁷, que definia a margem do concessionário e a incluía no preço ao consumidor⁸. Uma vez liberados os preços ao consumidor final, restou para o fabricante o dever de fixar os preços aos concessionários, preservando sua uniformidade, inclusive no que diz respeito às condições de pagamento pela rede de distribuição⁹.

Não obstante a liberalização legal dos preços, em decorrência da situação de dependência dos concessionários em relação às montadoras, são estas que em última análise estabelecem a política comercial automotiva, inclusive preços finais e promoções. Em outras palavras,

⁵ Artigo 18, inciso I, da Lei n.º 6.729/79.

⁶ Artigo 19 da Lei n.º 6.729/79.

⁷ Artigo 13 da Lei n.º 6.729/79, na versão original

⁸ Artigo 14 da Lei n.º 6.729/79, na versão original.

⁹ Redação do artigo 13, §2º, da Lei n.º 6.729/79, com as modificações introduzidas pela

na teoria os preços são livremente determinados, mas na prática, quem os faz são as montadoras

Decorre daí que as montadoras dominam os concessionários de veículos e isso ocorre por vários motivos, em especial porque:

- i) para iniciar sua atividade, o concessionário tem que fazer um alto investimento específico em bens (veículos, oficina, peças, ferramentas etc.), que não é recuperável salvo no exercício da própria atividade. Essa situação leva o concessionário a freqüentemente aceitar as determinações da montadora, ainda que contrárias à sua vontade, com medo de represálias que possam afetar negativamente a concessão;
- ii) por lei¹⁰, a montadora está autorizada a impor contratualmente ao concessionário que este comercialize exclusivamente seus veículos, com exclusão dos de qualquer outro produtor. Essa faculdade legal é, na prática, a regra absoluta. A esmagadora maioria dos concessionários está sujeita à cláusula de exclusividade, cujo efeito econômico é colocá-los em posição de dependência em relação às respectivas montadoras.

Além disso, é inerente à própria natureza da relação entre montadora e distribuidor que certas normas sejam seguidas por todos os concessionários de uma rede, na medida que esta requer certa uniformidade perante o público em geral. Nesse sentido, o contrato de concessão assume as feições próprias de um contrato de franquia¹¹.

¹⁰ Lei n.º 6.729, artigo 3º, §1º, (b).

¹¹ A Lei n.º 6.729/79 prevê, no artigo 20, que "(a) concessão comercial entre produtores e distribuidores de veículos automotores será ajustada em contrato que obedecerá forma escrita padronizada para cada marca e especificará produtos, área demarcada, distância mínima e quota de veículos automotores, bem como as condições relativas a requisitos financeiros, organização administrativa e contábil, capacidade técnica, instalações,

São comuns, portanto, encontrarem-se nestes contratos de concessão cláusulas padrão que dizem respeito à imposição, pela montadora, de aceitação obrigatória pelo concessionário: i) de como proceder tecnicamente nos produtos objeto do contrato; como, quais, quando e por quanto adquirir equipamentos e ferramental; ii) relativas às Normas de Trabalho, estoque e vendas de veículos novos e usados, organização contábil, estoque e venda de peças de reposição, assistência técnica, propaganda, promoção de vendas e treinamento de pessoal; iii) **sobre os mecanismos de entrega dos produtos;** iv) **escolha e contratação em nome dos concessionários das empresas de transporte, fixando então as condições para tanto, ainda que desvantajosas para a rede de distribuição**

Vê-se, assim que o poder das montadoras sobre os respectivos concessionários traduz-se não só nas regras acima mencionadas, mas igualmente em regras sobre os mais diversos tópicos, tais como a aprovação do local de instalação da concessão e a permissão para transferência de uma revenda a um novo concessionário. A simples leitura de cláusulas contratuais correntes é bastante eloqüente a respeito do poder contratual exercido pelas montadoras sobre os distribuidores, o qual decorre em parte de seu poder econômico, em parte da situação peculiar que o concessionário ocupa perante o fabricante de veículos, equiparável à de um consumidor.

Este enorme poder contratual deveria, na estrutura legal criada pelo legislador de 1.979, ser contrabalançada pela estruturação conjunta de regras complementares, através das Convenções mencionadas no artigo 17 do texto legal acima transcrito.

Tal, todavia, não ocorre.

É que, recusando-se a negociar aspectos complementares à regra da lei, vem os fabricantes sobrepondo-se à vontade do legislador e, assim,

potencializando suas próprias razões para, com isso, obterem mais vantagens através a subjugação das redes de concessionários que contratam.

Fica, então, o concessionário impotente ante o fabricante, ocupando posição análoga à de um consumidor - com a diferença que o consumidor pode em geral optar por produtos mais baratos da concorrência, o que é vedado ao concessionário de veículos automotores.¹²

E, diante da recusa injustificada dos contratantes, **perde-se por inteiro** a sabedoria do legislador ao inovar, facultando às partes a possibilidade de auto regulamentar suas atividades através a celebração das Convenções, notadamente as de Categoria Econômica. É que estas, aplicando-se de maneira genérica à toda a Categoria Econômica da Produção e da Distribuição, tem o condão de atuar como uma verdadeira rede de proteção inclusive e especialmente para as redes de distribuição de menor porte e que não podem opor, com toda força, suas preocupações, riscos e perdas perante a voracidade da montadora, sua contratante e fornecedora exclusiva.

Claro que sempre se poderá dizer que existe garantido o direito constitucional de reparação do dano pela via judicial, e isto é verdadeiro.

Ocorre, no entanto, que como já dito, apesar de a lei ter atribuído aos concessionários a direitos diversos, notadamente para estabelecer regras operacionais, através suas entidades de representação, o abuso do poder econômico das montadoras impede que elas exerçam tal liberdade.

¹² A autorização para comercialização de outros bens compatíveis com a concessão (artigo 4.º, § único da lei 6.729/79 depende, ainda, da concordância da montadora que, sobre o tema, deverá manifestar-se expressamente através a celebração de Convenção de Montadora e Concessionário.

Na verdade, as montadoras controlam com mão forte todos os aspectos de suas relações com as redes de distribuição que contrataram e valem-se arbitrariamente das dificuldades estruturais do país para impor tais conseqüências.

Fácil verificar-se que dizer existir o direito à composição judicial dos danos sofridos é expressão que não se coaduna com a realidade da situação: i) a uma porque é praticamente impossível, sem se cometer um suicídio empresarial, solicitar-se a uma empresa pequena ou média, como são os concessionários, ajuizar ação contra seu único e exclusivo fornecedor e, ii) em segundo lugar porque exatamente o porte pequeno ou médio do distribuidor de automotores revela ser impossível seu fôlego financeiro para sustentar tal discussão por longo período de tempo que é demandado para uma solução judicial final.

Por outro lado, o mundo moderno – e o direito positivo brasileiro é, neste aspecto, dos melhores estruturados – reconhece a necessidade de adoção de processos simplificados de atuação, viabilizando à sociedade como um todo a rápida e eficaz composição dos litígios que grassam em seu seio.

Exemplo claro disso é o instituto da arbitragem, através do qual se faculta às partes a eleição de terceiros qualificados para dizerem o direito de cada um nas relações jurídicas que entabulam.

É o caso presente.

Obstada a via da composição determinada pelo legislador original, diante de eventual sistemática recusa de negociação, resta à outra parte somente a via judicial que, como dito, é custosa, arriscada e onerosa.

Mas, no entanto, surge como alternativa a via da arbitragem, imponível diante da recusa injustificada de qualquer das Categorias Econômicas contratantes de um Convenção, nos termos da Lei n.º 6.729/79.

Nem é tal solução estranha ao setor automotivo, vez que celebrando em 16 de dezembro de 1.983, após portanto a vigência da lei de 1.979 a 1ª Convenção de Categorias Econômicas de Produtores e Distribuidores de Veículos Automotores, fizeram as entidades signatárias daquele documento inserir em seu texto regra de arbitragem, como se verifica da cláusula então ali inserta no § 2.º, do artigo 9.º do Capítulo XXIV daquele documento.

Adotar-se, portanto, o mecanismo da arbitragem como alternativa de solução para impasses decorrentes da recusa de uma categoria econômica em negociar soluções determinadas pela lei como necessárias de serem encontradas é trazer-se a modernidade da lei de regência do setor aos tempos atuais, mantendo-se justa e equilibrada a relação entre setores formados por díspares forças econômicas.

Ou, se pudermos repetir a expressão de La Cordaire, é fazer novamente com que “a lei liberte e a liberdade escravize.”

Fica assim, Sr. Presidente, plenamente justificada a proposta de Projeto de Lei que ora se apresenta.

Sala das Sessões, de de 2.004

.....
Deputado Federal.

