

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 4.476, DE 2004

Dispõe sobre a destinação de espaços para instalação de órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor em “shopping center” e em locais destinados a feiras e a exposições comerciais e industriais.

Autor: Deputado Sandes Júnior

Relatora: Deputada Ana Arraes

I - RELATÓRIO

O projeto de lei em comento pretende obrigar os empreendedores de “shopping centers” e os organizadores de feiras, exposições, salões e similares de promoção comercial ou industrial a reservar espaço destinado à instalação de órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor naqueles locais ou eventos, sem ônus para o órgão ocupante. Determina que estes espaços não poderão ter área inferior à metade daquela destinada às lojas ou aos expositores e prevê sua ocupação por entidades privadas ou associações de defesa do consumidor oficialmente integradas ao citado Sistema, quando ausentes ou omissos os órgãos públicos das três esferas da administração pública.

Estabelece as sanções administrativas previstas no art. 56 do Código de Defesa do Consumidor como punição aos empreendedores e organizadores que descumprirem a obrigação.

A proposição foi apresentada em novembro de 2004, e despachada para esta Comissão e para a de Constituição e Justiça e de Cidadania. Entretanto, em março de 2005, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio requereu à Presidência da Casa a apreciação do projeto de lei, para também manifestar-se quanto ao mérito. O parecer do relator naquela Comissão, pela rejeição do projeto de lei, foi aprovado em outubro de 2005.

Na Comissão de Defesa do Consumidor, a proposição foi distribuída ao Deputado João Paulo Gomes da Silva, cujo parecer pela rejeição, com o qual concordo, foi apresentado em novembro de 2005, mas não foi votado. Em março de 2006, o projeto de lei foi redistribuído para elaboração de novo parecer, mas foi devolvido à Comissão sem manifestação do relator. Ao término da legislatura passada, foi arquivado na forma do art. 105 do Regimento Interno, mas seu Autor requereu o desarquivamento no início da presente legislatura.

Em março do corrente ano, fui designada relatora da proposição. No prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

II - VOTO DA RELATORA

A proteção e a defesa do consumidor se dão nos âmbitos administrativo, civil e penal. A proposta em comento pretende estabelecer uma obrigação com vistas à facilitação de acesso do consumidor aos órgãos de proteção das relações de consumo, por meio da ocupação gratuita de espaço, por estes órgãos, nos centros de compra em atividade. Trata-se, portanto, de norma que diz respeito à proteção do consumidor no âmbito administrativo.

As sanções administrativas são tratadas no Capítulo VII do Título I do CDC, que compreende os artigos 55 a 60. A leitura destes dispositivos indica que o poder de polícia administrativa no âmbito das relações de consumo não reside em todas as entidades de proteção do consumidor, mas nos órgãos especializados pertencentes às esferas administrativas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Decreto nº 2.181/97, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no CDC, fixa, no seu art. 3º, as competências do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, entre elas, a de fiscalizar e aplicar as sanções previstas no art. 56 do CDC e em outras normas de defesa do consumidor (inciso X). O art. 4º é mais explícito, ao determinar que cabe ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado na forma da lei e com esta finalidade, exercer as atividades previstas nos incisos II a XII do artigo anterior (entre elas a de fiscalizar e aplicar sanções) e também as de fiscalizar as relações de consumo e dar atendimento aos consumidores e processar as reclamações fundamentadas (incisos II e III). O art. 5º determina que qualquer entidade ou órgão das administrações públicas federal, estadual e municipal destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor tem atribuição, no âmbito de suas respectivas competências, para apurar e punir infrações à legislação. Já o art. 8º estabelece que as entidades civis de proteção e defesa do consumidor constituídas na forma da lei poderão, tão-somente: proceder ao encaminhamento das denúncias aos órgãos públicos de proteção do consumidor para as providências cabíveis; representar o consumidor em juízo, observado o que dispõe o art. 82 do CDC; e exercer outras atividades correlatas, como a orientação de consumidores por meio de órgãos de comunicação, de palestras ou publicações próprias, a realização de estudos e pesquisas sobre a matéria ou a sugestão de aperfeiçoamento de normas.

Decorre do acima exposto que lei conforme a proposição em exame somente traria benefícios para os consumidores se a ocupação dos espaços fosse feita por órgão ou ente da esfera da administração pública, pois são eles que têm poder de polícia administrativa no âmbito das relações de consumo.

Mesmo assim, o benefício não seria amplo, pois os órgãos de defesa do consumidor das três esferas da administração não têm o poder de legal de instaurar processo administrativo em todos os tipos de infração. Isto porque, em segmentos econômicos regidos por leis especiais, cabe ao órgão ou agência governamental específico exercer a fiscalização e

impor as penalidades. É o caso, por exemplo, de descumprimento de normas sobre rotulagem de alimentos embalados ou de medicamentos, cujo órgão responsável é a Agência Nacional de Vigilância Sanitária.

A destinação gratuita de espaços de agentes econômicos privados, por força de lei que resulte da proposição em análise, para que órgãos públicos de defesa do consumidor venham naqueles espaços se instalar não garante a efetiva instalação deles, pois a norma legal pretendida não pode vincular as administrações públicas. A ocupação destes espaços por órgão público iria depender de ato administrativo discricionário dos respectivos poderes, com todas as implicações de Direito Administrativo que regem tais atos. A instalação iria depender da capacidade de cada esfera de administração de investir recursos materiais e humanos naqueles locais, que não são poucos.

Conforme apontado no parecer do Deputado Nelson Marquezelli, na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, havia duzentos e quarenta e um “shopping centers” em operação no País, quando da elaboração de seu parecer. Hoje, segundo dados da Associação Brasileira de Shopping Centers, são trezentos e quarenta e seis em funcionamento, com previsão de inauguração de mais dezoito empreendimentos até o final de 2008. A esmagadora maioria deles está localizada nas capitais dos Estados. No Distrito Federal, são nove; dos afiliados à Associação Brasileira de Shopping Centers são quatro em Niterói – RJ; vinte e dois no Rio de Janeiro – RJ; vinte e sete em São Paulo – SP; três em Salvador – BA; seis em Recife – PE e em Curitiba - PR; dois em São Luís – MA e em Belém – PA; sete em Porto Alegre, etc. Não é realista acreditar que os poderes públicos possam instalar tantos pontos de atendimento, ainda mais quando não são obrigados a fazê-lo. A lei só obriga os empreendedores a oferecer os espaços para os pontos de atendimento ao público.

Supondo que os órgãos oficiais de proteção ao consumidor fossem instalados nos espaços disponíveis, a lei revelaria sua face elitista e criadora de mais uma barreira social no País. Os “shopping centers” são empreendimentos voltados para o consumo de bens e serviços com elevado valor agregado, associados mesmo a luxo. Seu público-alvo são as classes sócio-econômicas A e B, as quais têm níveis de instrução, de informação e de exigência elevados, e que por isso não se deixam enganar ou

iludir por técnicas comerciais, nem aceitam passivamente práticas abusivas por parte de fornecedores. Em cada empreendimento destes, teríamos o Estado para proteger os consumidores. Mas são os consumidores das classes C, D e E que têm muito mais necessidade de proteção dos órgãos públicos de defesa do consumidor, pois deparam-se diuturnamente com abusos como fracionamento de gêneros alimentícios sem os devidos cuidados de higiene e embalagem, falta de troco, indicação de prazo de validade adulterada ou raspada da embalagem, vendas condicionadas a quantidades mínimas, etc.

Quanto às exposições, feiras, salões e similares, o projeto de lei não faz distinção entre aqueles onde ocorre consumo final e os que são destinados a divulgação de produtores para clientes potenciais, como as feiras e exposições industriais. Haveria necessidade de instalação de pontos de atendimentos ociosos e desnecessários.

Cabe destacar que em um regime de livre iniciativa, os agentes econômicos repassam, na medida do possível, os custos para seus clientes. Assim, os empreendedores de “shopping centers” seguramente rateariam entre os demais lojistas a quantia correspondente à locação e ao condomínio da área que seriam obrigados a ceder gratuitamente. Por sua vez, os lojistas repassariam para os consumidores finais o aumento do preço do aluguel e do condomínio. O cumprimento da lei teria, também, um aspecto negativo para os consumidores, qual seja, uma pequena elevação dos preços nos “shopping centers”.

Em face do exposto, votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 4.476, de 2004.

Sala da Comissão, de de 2007.

Deputada Ana Arraes
Relatora