

MENSAGEM Nº. 664

EXCELENTÍSSIMO SENHOR PRESIDENTE DO SENADO FEDERAL:

Tenho a honra de comunicar a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º. do artigo 66 da Constituição Federal, resolvi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 97/89 (nº. 3.683/89, na Câmara dos Deputados), que “dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências”.

Os dispositivos ora vetados, que considero contrários ao interesse publico ou inconstitucionais, são os seguintes:

§ 1º. do art. 5º.

“§ 1º. – Os Estados, Distrito Federal e Municípios manterão órgãos de atendimento gratuito para orientação dos consumidores”.

Esta disposição contraria o principio federativo, uma vez que impõe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a obrigação de manter determinados serviços gratuitos.

§ 2º. do art. 5º

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão fiscalizar preços e autuar os infratores, observado seu prévio tabelamento pela autoridade competente”.

Cabe à lei que estabelecer o tabelamento, à vista de excepcional interesse publico, indicar a autoridade competente para fiscalizá-lo. A cláusula prevista no § 2º. outorga atribuição genérica, incompatível com a segurança jurídica dos administrados, pois enseja a possibilidade de ser o mesmo fato objeto de fiscalizações simultâneas pelos diferentes órgãos.

Inciso IX do art. 6º.

“IX – a participação e consulta na formulação das políticas que os afetam diretamente, e a representação de seus interesses por intermédio das entidades públicas ou privadas de defesa do consumidor”.

O dispositivo contraria o princípio da democracia representativa ao assegurar, de forma ampla, o direito de participação na formulação das políticas que afetam diretamente o consumidor. O exercício do poder pelo povo faz-se por intermédio de representantes legitimamente eleitos, excetuadas as situações previstas expressamente na Constituição (CF, art. 14, I). Acentue-se que o próprio exercício da iniciativa popular no processo legislativo está submetido a condições estritas (CF, art. 61, § 2º).

Art. 11

“Art. 11 – O produto ou serviço que, mesmo adequadamente utilizado ou fruído, apresenta alto grau de nocividade ou periculosidade, será retirado imediatamente do mercado pelo fornecedor, sempre às suas expensas, sem prejuízo da responsabilidade pela reparação de eventuais danos.”

O dispositivo é contrário ao interesse público, pois, ao determinar a retirada do mercado de produtos e serviços que apresentem “alto grau de nocividade e periculosidade”, mesmo quando “adequadamente utilizados”, impossibilita a produção e o comércio de bens indispensáveis a vida moderna (e.g. materiais radioativos, produtos químicos e outros). Cabe, quanto a tais produtos e serviços, a adoção de cuidados especiais, a serem disciplinados em legislação específica.

Art. 15

“Art. 15 – Quando a utilização do produto ou a prestação do serviço causar dano irreparável ao consumidor, a indenização corresponderá ao valor integral dos bens danificados.”

A redação equivocada do dispositivo redundaria em reduzir a amplitude da eventual indenização devida ao consumidor, uma vez que restringe ao valor dos bens danificados, desconsiderando os danos pessoais.

Arts. 16, 45 e § 3º. do art. 52

“Art. 16 – Se comprovada a alta periculosidade do produto ou do serviço que provocou o dano, ou grave imprudência, negligência ou imperícia do fornecedor, será devida multa civil de até um milhão de vezes o Bônus do Tesouro Nacional – BTN, ou índice equivalente que venha a substituí-lo, na ação proposta por qualquer dos legitimados à defesa do consumidor em juízo, a critério do juiz, de acordo com a gravidade e proporção do dano, bem como a situação econômica do responsável.”

“Art. 45 – As infrações ao disposto neste Capítulo, além de perdas e danos, indenização por danos morais, perda dos juros e outras sanções cabíveis, ficam sujeitas a multa de natureza civil, proporcional à gravidade da infração e à condição econômica do infrator, cominada pelo juiz na ação proposta por qualquer dos legitimados à defesa do consumidor em juízo.”

“Art. 52 -

“§ 3º. – O fornecedor ficará sujeito a multa civil e perda dos juros, além de outras sanções cabíveis, se descumprir o disposto neste artigo.”

O art. 12 e outras normas já dispõem de modo cabal sobre a reparação do dano sofrido pelo consumidor. Os dispositivos ora vetados criam a figura da “multa civil”, sempre de valor expressivo, sem que sejam definidas a sua destinação e finalidade.

Art. 26, § 2º. II

“Art. 26 –

§ 2º -

II – a reclamação formalizada perante os órgãos ou entidades com atribuições de defesa do consumidor, pelo prazo de noventa dias.”

O dispositivo ameaça a estabilidade das relações jurídicas, pois atribui a entidade privada função reservada, por sua própria natureza, aos agentes públicos (e.g. Cód. Civil, art. 172 e Cód. Proc. Civil, art. 219, § 1º.).

Parágrafo Único do art. 27

“Art. 27 -

Parágrafo único – Interrompe-se o prazo de prescrição do direito de indenização pelo fato do produto ou serviço nas hipóteses previstas no § 1º do artigo anterior, sem prejuízo de outras disposições legais.”

Essa disposição padece de grave defeito de formulação, que impossibilita o seu entendimento, uma vez que o § 1º do art. 26 refere-se ao termo inicial dos prazos de decadência, nada dispondo sobre interrupção da prescrição. § 1º do art. 28

“Art. 28 -

§ 1º – A pedido da parte interessada, o juiz determinará que a efetivação da responsabilidade da pessoa jurídica recaia sobre o acionista controlador, o sócio majoritário, os sócios-gerentes, os administradores societários e, no caso de grupo societário, as sociedades que a integram.”

O “caput” do art. 28 já contém todos os elementos necessários à aplicação da desconsideração da personalidade jurídica, que constitui, conforme doutrina amplamente dominante no direito pátrio e alienígena, técnica excepcional de repressão a práticas abusivas.

§ 4º do art. 37, e §§ 2º e 3º do art. 60

“Art. 37 -

§ 4º – Quando o fornecedor de produtos ou serviços se utilizar de publicidade enganosa ou abusiva, o consumidor poderá pleitear indenização por danos sofridos, bem como a abstenção da prática do ato, sob pena de execu-

ção específica, para o caso de inadimplemento, sem prejuízo da sanção pecuniária cabível e de contrapropaganda, que pode ser imposta administrativa ou judicialmente.

“Art. 60 -

§ 2º – A contrapropaganda será aplicada pelos órgãos públicos competentes da proteção ao consumidor, mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, cabendo recurso para o Ministro de Estado da respectiva área de atuação administrativa, quando a mensagem publicitária for de âmbito nacional.

§ 3º – Enquanto não promover a contrapropaganda, o fornecedor, além de multa diária e outras sanções, ficará impedido de efetuar, por qualquer meio, publicidade de seus produtos e serviços.”

A imposição de contrapropaganda, sem que se estabeleçam parâmetros legais precisos, pode dar ensejo a sérios abusos, que poderão redundar até mesmo na paralisação da atividade empresarial, como se vê, aliás, do disposto no § 3º do art. 60. Por outro lado, é inadmissível, na ordem federativa, atribuir a Ministro de Estado competência para apreciar em grau de recurso a legitimidade de atos de autoridade estadual ou municipal, tal como previsto no § 2º do art. 60.

Inciso X do art. 39

“Art. 39 -

Inciso X – praticar outras condutas abusivas.”

O princípio do Estado de Direito (CF, art. 1º) exige que as normas legais sejam formuladas de forma clara e precisa, permitindo que os seus destinatários possam prever e avaliar as consequências jurídicas dos seus atos. É, portanto, inconstitucional a consagração de cláusulas imprecisas, sobretudo em dispositivo de natureza penal.

Inciso V do art. 51

“Art. 51 -

V – Segundo as circunstâncias e, em particular, segundo a aparência global do contrato, venham, após sua conclusão, a surpreender o consumidor.”

Reproduz, no essencial, o que já está explicitado no inciso IV. É, portanto, desnecessário.

§ 3º do art. 51, § 5º do art. 54 e § 2º do art. 82

“Art. 51 -

§ 3. – O Ministério Público, mediante inquérito civil, pode efetuar o controle administrativo abstrato e preventivo das cláusulas contratuais gerais, cuja decisão terá caráter geral.

“Art. 54 -

§ 5º – Cópia do formulário-padrão será remetida ao Ministério Público que, mediante inquérito civil, poderá efetuar o controle preventivo das cláusulas gerais dos contratos de adesão.

“Art. 82 -

§ 2º – Admitir-se-á o litisconsórcio facultativo entre os Ministérios Públicos da União, do Distrito Federal e dos Estados, na defesa dos interesses e direitos de que cuida este Código.”

Tais dispositivos transgridem o art. 128, § 5º, da Constituição Federal, que reserva à lei complementar a regulação inicial das atribuições e da organização do Ministério Público. O controle amplo e geral da legitimidade de atos jurídicos somente pode ser confiado ao Poder Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). Portanto, a outorga de competência ao Ministério Público para proceder ao controle abstrato de cláusulas contratuais desfigura o perfil que o Constituinte imprimiu a essa instituição (CF, arts. 127 e 129). O controle abstrato de cláusulas contratuais está adequadamente disciplinado no art. 51, § 4º, do Projeto. Vetado o § 3º do art. 51, impõe-se, também, vetar o § 5º do art. 54.

Por outro lado, somente pode haver litisconsórcio (art. 82, § 2º) se a todos e a cada um tocar qualidade que lhe autorize a condução autônoma do processo. O art. 128 da Constituição não admite o litisconsórcio constante do projeto.

§ 1º do art. 53

“Art. 53 -

§ 1º – Na hipótese prevista neste artigo, o devedor inadimplente terá direito à compensação ou à restituição das parcelas quitadas na data da resolução contratual, monetariamente atualizada, descontada a vantagem econômica auferida com a fruição.”

Torna-se necessário dar disciplina mais adequada à resolução dos contratos de compra e venda, por inadimplência do comprador. A venda de bens mediante pagamento em prestações acarreta diversos custos para o vendedor, os quais não foram contemplados na formulação do dispositivo. A restituição das prestações, monetariamente corrigidas, sem levar em conta

esses aspectos, implica tratamento iníquo, de consequências imprevisíveis e danosas para os diversos setores da economia.

§ 2º do art. 55

“Art. 55 -

§ 2º – As normas referidas no parágrafo anterior deverão ser uniformizadas, revistas e atualizadas, a cada dois anos.”

A União não dispõe, na ordem federal, de competência para impor aos Estados e Municípios obrigação genérica de legislar (CF, arts. 18, 25 e 29)

Art. 62

“Art. 62 – Colocar no mercado, fornecer ou expor para fornecimento produtos ou serviços impróprios.

Pena – Detenção de seis meses a dois anos e multa.

§ 1º – Se o crime é culposo:

Pena – Detenção de três meses a um ano ou multa.

§ 2º – As penas deste artigo são aplicáveis sem prejuízo das correspondentes a lesão corporal e a morte.”

Em se tratando de norma penal, é necessário que a descrição da conduta vedada seja precisa e determinada. Assim, o dispositivo afronta a garantia estabelecida no art. 5º, XXXIX, da Constituição.

Parágrafo único do art. 67

“Art. 67 -

Parágrafo único – Incorrerá nas mesmas penas quem fizer ou promover publicidade de modo que dificulte sua identificação imediata.”

A norma em causa, enunciada como acréscimo a dispositivo que criminaliza a publicidade abusiva ou enganosa, não descreve, de forma clara e precisa, a conduta que pretende vedar. Assim, o dispositivo viola a garantia constitucional consagrada no inciso XXXIX do art. 5º. da Constituição.

Parágrafo único do art. 68

“Art. 68 -

Parágrafo único – Incorrerá nas mesmas penas quem fizer ou promover publicidade sabendo-se incapaz de atender à demanda.”

A publicidade abusiva já está criminalizada no art. 67 do Projeto. Trata-se, portanto, de norma redundante.

§ 3º do art. 82

“Art. 82 -

§ 3. – Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, o qual terá eficácia de título executivo extrajudicial.”

É juridicamente imprópria a equiparação de compromisso administrativo a título executivo extrajudicial (CPC, art. 585, II). É que, no caso, o objetivo do compromisso é a cessação ou a prática de determinada conduta, e não a entrega de coisa certa ou pagamento de quantia fixada.

Parágrafo único do art. 83

“Art. 83 –

Parágrafo único – Poderá ser ajuizada, pelos legitimados no artigo anterior ou por qualquer outro interessado, ação visando ao controle abstrato e preventivo das cláusulas contratuais gerais.”

O controle abstrato de atos jurídicos constitui atividade excepcional do Judiciário (CF, art. 5º, XXXV). A eficácia “erga omnes” de decisão proferida nessa modalidade de controle exige redobrada cautela na instituição de processos dessa índole. A pluralidade de entes legitimados a propor “ação visando ao controle e preventivo de cláusulas contratuais gerais”, com a probabilidade da instauração de inúmeros processos de controle abstrato, constitui séria ameaça à segurança jurídica. Assim, é suficiente a disciplina que o § 4º do art. 51 do projeto dá à matéria.

Arts. 85 e 86

“Art. 85 – Contra atos ilegais ou abusivos de pessoas físicas ou jurídicas que lesem direito líquido e certo, individual, coletivo ou difuso, previsto neste Código, ação mandamental, que se regerá pelas normas da lei do mandado de segurança.

Art. 86 - Aplica-se o “habeas data” à tutela dos direitos e interesses dos consumidores”.

As ações de mandado de segurança e de “habeas data” destinam-se, por sua natureza, à defesa de direitos subjetivos públicos e têm, portanto, por objetivo precípuo os atos de agentes do Poder Público. Por isso, a sua extensão ou aplicação a outras situações ou relações jurídicas é incompatível com sua índole constitucional. Os artigos vetados, assim, contrariam as disposições dos incisos LXXI e LXXII do art. 5º da Carta Magna.

Art. 89

“Art. 89 – As normas deste Título aplicam-se, no que for cabível, a outros direitos ou interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, tratados coletivamente.”

A extensão das normas específicas destinadas à proteção dos direitos do consumidor a outras situações excede dos objetivos propostos no código, alcançando outras relações jurídicas não identificadas precisamente e que reclamam regulação própria e adequada. Nos termos do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, deve o legislador limitar-se a elaborar Código de Defesa do Consumidor.

Parágrafo único do art. 92

“Art. 92 -

Parágrafo único - Aplica-se à ação prevista no artigo anterior o art. 5º, §§ 2º a 6º, da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985.”

Esse dispositivo considera a nova redação que o art. 113 do projeto dá ao art. 5º da Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985, acrescentando-lhe novos §§5º e 6º, que seriam decorrência dos dispositivos constantes nos §§ 2º e 3º, do art. 82. Esses dispositivos foram vetados pelas razões expendidas. Assim também, vetam-se, no aludido art. 113, as redações dos §§ 5º e 6º.

Art. 96

“Art. 96 – Transitada em julgado a sentença condenatória, será publicado edital, observado o disposto no art. 93.”

O art. 93 não guarda pertinência com a matéria regulada nessa norma.

Parágrafo único do art. 97

“Art. 97 -

Parágrafo único – A liquidação de sentença, que será por artigos, poderá a promovida no foro do domicílio do liquidante, cabendo-lhe provar, tão-só, o nexó de causalidade, o dano e seu montante.”

Esse dispositivo dissocia, de forma arbitrária, o foro dos processos de conhecimento e de execução, rompendo o princípio da vinculação quanto à competência entre esses processos, adotado pelo Código de Processo Civil (art. 575) e defendido pela melhor doutrina. Ao despojar uma das partes da certeza quanto ao foro de execução, tal preceito lesa o princípio da ampla

defesa, assegurado pela Constituição (art. 5º, LV).

§ 1º do art. 102

“Art. 102 -

§ 1º – Os fornecedores poderão ingressar no feito como assistentes.”

A redação do dispositivo parece equivocada. Os fornecedores, no caso de ação contra o Poder Público, para proibir a comercialização de produtos por eles fornecidos são, na sistemática processual vigente, litisconsortes, e não meros assistentes (CPC arts. 46 e 47).

§ 2º do art. 102

“Art. 102 -

§ 2º – O retardamento pela autoridade competente, por mais de sessenta dias, do cumprimento de decisão judicial em ação de que trata este artigo, configura crime responsabilidade, nos termos da Lei”.

A norma somente seria admissível se o dispositivo se referisse ao cumprimento de decisão judicial final, transitada em julgado.

Inciso X do art. 106

“Art. 106 -

X – requisitar bens em quantidade suficiente para fins de estudos e pesquisas, com posterior comprovação e divulgação de seus resultados.”

Esse preceito contraria o disposto nos incisos XXII e XXV do art. 5º da Constituição.

Inciso XI do art. 106

“Art. 106 -

XI – Encaminhar anteprojetos de lei, por intermédio do Ministério da Justiça, ao Congresso Nacional, bem como ser ouvido com relação a projetos de lei que versem sobre preços, qualidade, quantidade e segurança de bens e serviços.”

Trata-se de disposição que contraria o art. 61 da Constituição.

Inciso XII do art. 106

“Art. 106 -

XII - celebrar convênios com entidades nacionais e internacionais.”

A celebração de tratados, convenções e atos internacionais é de competên-

cia privativa do Presidente da República (Constituição Federal, art. 84, VII).

Art. 108

“Art. 108 – Podem as partes signatárias da convenção, fixar sanções em caso de seu descumprimento, inclusive para fins de imposição de penalidade administrativa pela autoridade competente”.

A atividade administrativa deve estar subordinada estritamente à Lei (CF, art. 37). A imposição de penalidade administrativa por descumprimento de convenções celebradas entre entidades privadas afronta o princípio da legalidade e o postulado da segurança jurídica, elementos essenciais ao Estado de Direito.

Art. 109

“Art. 109 – O preâmbulo da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a ter a seguinte redação:

“Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, assim como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo, e dá outras providências”.

Não cabe à lei alterar a ementa de outra lei, até porque as ementas não têm qualquer conteúdo normativo.

Estas as razões que me levaram a vetar parcialmente o projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.

Brasília, em 11 de setembro de 1990.

FERNANDO COLLOR