

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO DO CONSUMIDOR E
DIREITOS FUNDAMENTAIS

DIEGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO

**A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DO PROGRAMA DE
PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL**

PORTO ALEGRE
2013

DIEGO GHIRINGHELLI DE AZEVEDO

**A EFETIVIDADE DAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DO PROGRAMA DE
PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO
SUL**

Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização apresentado como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Direito do Consumidor e Direitos Fundamentais, pelo Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito do Consumidor e Direitos Fundamentais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Dra. Cláudia Lima Marques
Coorientador: Ms. Felipe Kirchner

PORTO ALEGRE
2013

Aos meus pais, Valdez e Tupinambá, e à minha esposa, Andressa,
respectivamente faróis e estrela-guia a darem rumo à embarcação da
minha existência.

Agradeço aos professores:
Felipe Kirchner, pela orientação firme e segura;
Adriana Fagundes Burger, pelo incentivo,
e Cláudia Lima Marques, pela condução do Curso de
Especialização – ambas pelo exemplo de luta;
Luciano Vaz Ferreira e Tupinambá Pinto de Azevedo,
mestres em tempo integral;
Esta obra não é minha, é nossa.

“Você trocou

Uma pequena participação na guerra

Por um papel principal numa cela?”

Wish you were here – David Gilmour, Roger Waters

RESUMO

O presente trabalho objetiva demonstrar, analisando a realidade fática, o que pode ser feito para que as medidas administrativas no âmbito do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor do Rio Grande do Sul sejam revestidas da maior efetividade possível. Para tanto, utiliza pesquisa bibliográfica, análise jurisprudencial e de dados, na abordagem – crítica e propositiva – dos temas. Constata-se que a temática é revestida de certo ineditismo, uma vez que a tutela administrativa não encontra tratamento doutrinário suficiente. O capítulo inicial situa o Procon – protagonista no Sistema Estadual de Defesa do Consumidor – confirmando que a maneira como está posicionado na estrutura estatal atual se mostra equivocada. Mesmo o status de Departamento não conferiu maiores vantagens. Resta claro, também, que o órgão necessita de mudanças no seu funcionamento, destacando-se a reestruturação interna, com aumento do número de funcionários. Nesse último aspecto, é de suma importância que seja evitada a politização – da atuação dos órgãos estatais –, investindo em sua composição conforme critérios técnicos. A municipalização da proteção do consumidor, uma das metas do Procon gaúcho, deveria ser substituída pela regionalização, diante das inúmeras dificuldades encontradas tanto pelos órgãos municipais já em funcionamento, como na criação de novos. O trabalho propõe, ainda, o uso adaptado do diálogo das fontes como método de concretização de direitos, situação em que dialogam os sujeitos. Isso fomentaria a atuação conjunta, articulada e integrada dos participantes do microsistema, com a criação de um complexo, rede ou central de defesa do consumidor composto por Procon, Ministério Público, Juizado Especial Cível, entre outros. A imagem pública do Procon é outro ponto analisado. Sua ausência de prestígio pode ser creditada à falta de informações que fomenta o desconhecimento em relação ao seu funcionamento, o que acaba por dificultar o exercício da cidadania. O segundo capítulo desvela questões de ordem técnica: as decisões administrativas e a aplicação de sanções. A análise recai sobre a Resolução nº 01/2011 da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, que alterou o procedimento relativo aos critérios de fixação dos valores das penas de multa. O novo cálculo nela apresentado, pela simplicidade, suprimiu etapas e uniformizou as condenações. A explanação atinge questões afetas ao Poder Judiciário. Em relação ao tratamento dispensado aos grandes grupos econômicos, assumem destaque os baixos valores das indenizações, geralmente desacompanhados de motivação suficiente, mostrando a timidez da aplicação do desestímulo no ordenamento jurídico brasileiro. Já na ingerência jurisdicional operada nos atos administrativos – em especial as decisões – constata-se que a flexibilização da proteção do mérito administrativo frente ao controle jurisdicional é mais um dos mecanismos de fiscalização das gestões públicas. Nesse contexto, nada impede que o julgador, além de reduzir, eleve os valores das condenações, pois, em regra, as decisões judiciais não apresentam fundamentação que justifique novos montantes. Ainda, o magistrado deve atuar com prudência, uma vez que a inafastabilidade da prestação jurisdicional tem de levar em conta o seu reflexo na esfera administrativa.

Palavras-chave: Procon. Efetividade. Tutela administrativa. Estrutura estatal. Decisões e sanções.

ABSTRACT

This paper aims to demonstrate, analyzing the factual reality, what can be done to turn administrative measures under the Consumer Protection Program of the State of Rio Grande do Sul more effective. We used literature, jurisprudence and data to approach – with a critical way – this subject. It appears that the issue is brand new, since there are few researches about the administrative jurisdiction. The opening chapter is about the role of Procon, the protagonist of the State Consumer Protection System, agency placed in a wrong position in the state structure. Even the new status as Department did not concede a major advantage. It is clear that agency has to change its functioning, with highlights with an internal restructure, with an increased number of staff. In this last aspect, it is very important to avoid politicization in the State organs, by investing in its composition with technical criteria. The “municipalization” of “gaucho” Procon, should be replaced by regionalization, given the numerous difficulties encountered by both municipal agencies already in operation, such as new ones. The paper also proposes the use of “dialogue of sources” theory, as a method to concretize rights, with a dialogue of subjects. This would foster joint action, articulated and integrated by all microsystem’s participants, with the creation of consumer protection complex, center or network composed by Procon, prosecutors, small claims courts, among others. The public image of Procon is another point to be analyzed. Its absence prestige can be credited to the lack of information that produces ignorance about its functions, which makes difficult to exercise of citizenship. The second chapter reveals technical issues: administrative sentences and sanctions. The analysis rests on the Resolution n. 01/2011 from the Secretary of Justice and Human Rights, which had been amended to chance de amounts of fines. The new simple calculation suppressed steps and uniformed convictions. The research also concern about the effect in the Judiciary. About the treatment of large economic groups, we can highlight the low values of the fines, usually unaccompanied by sufficient motivation, showing shyness to application of the “discourage principle” in the Brazilian legal system. In relation to the judicial interference in administrative acts – especially decisions – it appears the flexibilization of the administrative merits by Courts is a way to make an external control of the public policies. In this context, nothing prevents the judge to raise the fines, because the judicial decisions usually do not show proper reasoning in this subject. Still, the magistrate must acts with caution, since the mandatory judicial review has to perceive its effect in the administrative level.

Keywords: Procon. Effectiveness. Administrative Jurisdiction. State structure. Sentences. Sanctions.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 TUTELA ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR E IMPLEMENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	11
1.1 Posições na estrutura estatal federativa.....	11
1.2 Poder de polícia e os órgãos de defesa e proteção ao consumidor.....	17
1.3 O Programa de Proteção e Defesa do Consumidor como instrumento de exercício da cidadania.....	22
2 DECISÕES ADMINISTRATIVAS E APLICAÇÃO DE SANÇÕES.....	26
2.1 Sanções administrativas.....	26
2.2 A Resolução nº 01/2011 da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do Rio Grande do Sul.....	29
2.3 Ingerência jurisdicional na atividade administrativa.....	35
CONCLUSÕES.....	43
REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

O presente trabalho aborda a efetividade das medidas administrativas do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (Procon¹) do Estado do Rio Grande do Sul (RS). A pesquisa pretende responder a seguinte pergunta: o que pode ser feito para que as medidas adotadas pelo Procon/RS sejam – cada vez mais – efetivas?

É importante, logo de início, deixar claro que o tema, por analisar a efetividade² das medidas administrativas do Procon/RS, exige tratamento de ordem prática, levando o leitor à realidade, à vida real.³ A doutrina costuma mostrar preocupação com a teorização do direito do consumidor. Temas – de relevância inquestionável, diga-se – como a proteção consumerista como direito fundamental, princípios da vulnerabilidade, boa-fé, conceitos de consumidor e fornecedor, despersonalização da personalidade jurídica, tutela coletiva, superendividamento, entre outros, acabam por monopolizar as atenções conferidas a esta área do direito.

Os assuntos acima referidos servirão, sempre, de base e referencial, mas, aqui, tem-se a intenção de verificar a proteção do consumidor na prática, com a presença das mazelas que não atingem o papel e as letras, mas a vida das pessoas. Ultrapassando a fase de consagração de direitos – merecedora que é de vigilância e atualização constante, vedando o seu retrocesso –, aborda-se sua concretização/realização. Para tanto, o autor faz uso de sua experiência no Procon, onde vivencia a *law in action*.

A tarefa é árdua, pois, conforme já referido, a doutrina – em geral – se ocupa com outros assuntos da área de proteção e defesa do consumidor, conferindo-os enfoque eminentemente teórico. Desta forma, a tutela administrativa do consumidor e seus desdobramentos não encontram a sustentação doutrinária que merecem, revelada pela escassez de obras sobre a matéria.⁴

¹ Sigla mais usada para identificar os Programas Estaduais de Defesa do Consumidor no Brasil.

² O artigo 4º do CDC, que trata da Política Nacional das Relações de Consumo, traz, como um de seus princípios, no inciso II, “ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor”.

³ “O direito existe para se realizar. A realização do direito é a vida e a verdade do direito; ela é o próprio direito. O que não passa à realidade, o que não existe senão nas leis e sobre o papel, não é mais do que um fantasma de direito, não são senão palavras. Ao contrário, o que se realiza como direito é o direito [...] O Direito não serve senão para se realizar. Então, não lhe basta uma ‘pretensão normativa’, é preciso que se lhe dê ‘efetividade social’”. CASTANHEIRA NEVES. *Metodologia Jurídica: problemas fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993. p. 25. “A essência do direito consiste na sua efetivação prática.” IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito*. Trad. J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. ed. rev. da tradução. São Paulo: RT, 2003. p. 62-63.

⁴ Poucas obras tratam especificamente da tutela administrativa do consumidor e os manuais e cursos trazem o tema em linhas gerais, apenas expandindo o capítulo das sanções administrativas e os dispositivos sobre os órgãos integrantes da Política Nacional das Relações de Consumo do Código de Defesa do Consumidor. “Neste item, nosso objetivo não visa o aprofundamento na questão das sanções administrativas. Embora pouco ainda analisado e explorado pela doutrina brasileira, que nem sequer cuida da sua sistematização [...]” REGO, Maria

Inevitável, ainda, considerando a realidade brasileira no que se refere à prestação dos serviços públicos, que o texto tenha conteúdo analítico, além de conotação crítica e propositiva e não apenas expositiva.⁵

Enfim, o trabalho, no contexto histórico em que está inserido⁶, tem a pretensão de reafirmar a importância da atuação dos órgãos de defesa do consumidor – em especial do Procon – na proteção do consumidor e na regulação do mercado de consumo.

Revelada a importância do tema e de que maneira será tratado, faz-se necessária explicação acerca do método científico e das fontes de pesquisa.

Quanto ao método, utiliza-se principalmente o dedutivo, em decorrência da análise do geral para o particular. Já a pesquisa pode ser classificada como eminentemente bibliográfica e documental⁷, com amparo doutrinário, análise jurisprudencial e de dados disponibilizados, em sua maioria, na *internet*.

Estruturalmente a monografia inicia com o primeiro capítulo desdobrando a tutela administrativa do consumidor e a implementação dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), suas posições na estrutura estatal, momento em que o enfoque passa a ser o Procon gaúcho, apresentada sua formatação.

Avançando, o capítulo, ao revelar o poder de polícia, analisa competência e coexistência do Procon com os outros agentes encarregados da proteção do consumidor.

Por último, são trabalhados fortalecimento e imagem do órgão, e meios incentivadores do exercício da cidadania, temas conexos.

Lúcia Anselmo. *Tutela Administrativa do Consumidor*. Regulamentação estatal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 83. “Apesar dos quase vinte anos de vigência do CDC, alguns desses temas transversais ainda carecem de debates mais profundos por parte da doutrina e da jurisprudência, e a tutela administrativa do consumidor certamente é um desses temas.” MORATO, Antonio Carlos; NERI, Paulo de Tarso (org). *Vinte anos do Código de Defesa do Consumidor: Estudos em homenagem ao Professor José Geraldo Brito Filomeno*. São Paulo: Atlas, 2010. p. 199-200.

⁵ Contribui para essa análise crítica a experiência do autor no Procon/RS, onde, já exerceu, como servidor público investido no cargo de técnico-administrativo, a coordenadoria da 5ª Turma (Serviços Essenciais) e atualmente coordena a 1ª (Publicidade e Telemarketing) e a 4ª (Produtos). Da mesma forma, o co-orientador Felipe Kirchner é defensor público do Estado, e, desde janeiro de 2011, é presidente do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor.

⁶ Nos últimos anos o crescimento da economia brasileira resultou em maior poder de compra para a população, e a chamada classe D já responde, segundo pesquisa apresentada no site abaixo, pela quinta parte do consumo anual no país. “Os próximos dois anos devem apontar para uma condição inédita de aumento do consumo no Brasil: pessoas que há pouco mais de uma década viviam em condições de privação quase completa poderão sustentar boa parte do crescimento da atividade econômica no país.” BREDARIOLI, Cláudia. *Consumo da classe D irá superar R\$ 400 bilhões*. Matéria postada no site Brasil Econômico. Disponível em: <http://www.brasileconomico.com.br/noticias/consumo-da-classe-d-ira-superar-r-400-bilhoes_108838.html>. Acesso em: 22 jun. 2012.

⁷ CARTONI, Daniela Maria. Ciência e Conhecimento Científico. *Anuário da Produção Acadêmica Docente*. vol. 3. nº 5, 2009. p. 24-33.

O segundo capítulo abre as portas para as decisões administrativas e a aplicação de sanções. Quanto a estas, assumem protagonismo as multas e todo o contexto que as permeiam.

Adiante, a abordagem recai sobre o processo administrativo, onde estão inseridas as decisões e os parâmetros trazidos pela Resolução nº 01/2011 da Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos.

Finalmente, desvenda-se o tratamento conferido pelo Poder Judiciário às atacadas decisões administrativas proferidas no âmbito do Procon.

1 TUTELA ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR E IMPLEMENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

A tutela administrativa, no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, não está presente apenas no capítulo VII – em seus artigos 55 a 60. Há situações de proteção administrativa ao longo do Estatuto: normas de ordem pública e interesse social (art. 1º), papel do Poder Público (art. 4º), proteção contra risco de danos (art. 6º, I e III), acesso aos órgãos judiciários e administrativos.⁸

Na seara do direito internacional, é a Resolução nº 39/248 de 1985⁹, adotada pela Organização das Nações Unidas em sua 39ª sessão que, ao estabelecer princípios gerais da política consumerista a serem seguidos, afirma, no ponto de número 4, que “os governos devem promover ou manter uma infra-estrutura adequada para desenvolver, implementar e orientar a política de proteção ao consumidor”.¹⁰

A referida Resolução traz, ainda, na diretriz nº 28, o dever de os Estados estabelecerem medidas jurídicas e administrativas que garantam proteção ao consumidor, com procedimentos ágeis, justos, baratos e acessíveis.¹¹

Este tópico apresenta os órgãos que fazem parte do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) no Brasil e, ao atingir o âmbito estadual, analisa a posição do Procon na estrutura de governo. Adiante, são abordadas algumas opções feitas pelo Estado, com as devidas críticas e apresentação de possíveis soluções no sentido de melhor atender às citadas orientações da Resolução da ONU.

1.1 Posições na estrutura estatal federativa

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) é composto pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon) do Ministério da Justiça, e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e entidades civis.¹²

⁸ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 43-47.

⁹ AMARAL, Luiz Otávio do. História e Fundamentos do direito do Consumidor. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 78, n. 648, p. 31-45, out. 1989.

¹⁰ DORNELES, Renato Moreira. *Tutela Administrativa do Consumidor no Brasil como Paradigma aos Países do Mercosul*. Curitiba: Juruá. 2003. p 24.

¹¹ *Ibidem*, p. 25.

¹² Artigo 2º do Decreto 2.181/1997.

A Secretaria, criada pelo Decreto 7.739/2012, veio substituir o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), que fazia parte da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), conferindo maior autonomia administrativa, orçamento e estrutura de efetivo pessoal. Essa mudança estrutural no governo federal atende à reivindicação apresentada pelo Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC) na Plataforma dos Consumidores para Eleições 2010.¹³

No âmbito estadual, a Lei nº 10.913 de 1997 instituiu o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (Sistecon), regulamentado pelo Decreto Estadual nº 38.864 de 1998 e coordenado pela Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos (SJDH), por meio do Procon.

A legislação estadual ainda coloca a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social como integrante do Sistecon. O Procon, desde a sua criação, já fez parte da referida STCAS e da Secretaria de Justiça e Desenvolvimento Social, antes da sua vinculação atual, situação que interfere sobremaneira no funcionamento do órgão.¹⁴

O Procon gaúcho, hoje, tem status de Departamento (do Consumidor), dividindo espaço com os Departamentos de Justiça, de Direitos Humanos e de Políticas Públicas sobre Drogas; as Coordenadorias da Juventude, de Atenção ao Idoso, da Igualdade Étnica e Racial, da Criança e do Adolescente e da Diversidade Sexual; além da Fundação de Atendimento Socioeducativo (Fase) e da Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para Pessoas com Deficiência e de Altas Habilidades (Faders), órgãos vinculados.

Nota-se o excesso de projetos desenvolvidos por uma só pasta somado ao fato de que a proteção do consumidor não parece ocupar a agenda do governo do Estado¹⁵. Em outras palavras, não é uma de suas prioridades.

Essa transformação de Programa em Departamento, na realidade, não apresentou ainda resultados práticos, sendo que não há legislação específica que a ampare, apenas o Decreto nº 47.866 de 2011 que dispõe sobre a reorganização da estrutura dos órgãos integrantes da Administração Direta do Poder Executivo.

¹³ Proposta nº 2: fortalecimento das ações de proteção do consumidor pelo Governo Federal, por meio da mudança de seu status na estrutura organizacional do Estado e, principalmente, que esta mudança de status signifique maior estrutura e aporte de recursos. INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. Plataforma dos Consumidores - Eleições 2010. Disponível em <http://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/plataforma_consumidores_2010.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2012.

¹⁴ Nunca houve reeleição de Governador no Estado do Rio Grande do Sul, o que implica, a cada quatro anos, ampla reestruturação estatal, prejudicando a continuidade das políticas públicas.

¹⁵ O programa de governo apresentado na campanha para governador do Estado em 2010 não trata da proteção do consumidor em momento algum. No tópico intitulado Redes Inclusão Social, Justiça e Dignidade (49-55), são trazidas outras questões afetas à SJDH, tais como política estadual de mulheres e políticas para pessoas com deficiência. GOVERNO DE PORTUGAL. AICEP Portugal Global. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/geral/Documents/programa_governo_RGS.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2012.

Com efeito, a referida modificação de roupagem do órgão – de programa para departamento – não tem se mostrado suficiente para qualificá-lo. Nesse contexto, uma outra forma se faz necessária.¹⁶

No ano de 2011, a Diretoria solicitou a um grupo de funcionários a execução de proposta de lei – para posteriormente se tornar Decreto do Executivo ou até mesmo lei em sentido estrito – com o intuito de regulamentar a atividade do Procon, organizando seu funcionamento, suprimindo a lacuna legislativa.

A proposta, ainda que não tenha obtido andamento por parte da Secretaria, traz avanços significativos, quais sejam:

a) passa a existir sob a forma de autarquia de proteção e defesa do consumidor, dotada de autonomia administrativa, técnica e financeira, além de possuir patrimônio próprio e personalidade jurídica;

b) atualização das competências do órgão, tais como capacitação de servidores dos sistemas municipais, elaboração do Cadastro de Reclamações Fundamentadas, administração dos recursos do Fundo Estadual, proposição da ação civil pública e do compromisso de ajustamento de conduta.

c) nova composição do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor¹⁷;

d) expressiva reestruturação interna.

Avançando na relação estatal, traz-se à baila a exigência de que os órgãos estatais sejam técnicos e não políticos. Neste ponto, é evidente que um modelo que insiste na composição de seus quadros de pessoal através de cargos em comissão¹⁸ em detrimento de servidores de carreira, aprovados por concurso público, escolhe o caminho diametralmente oposto. É o que se constata do quadro abaixo:

¹⁶ “Por força da Lei Estadual de São Paulo nº 9.192, de 23.11.95, o PROCON passou a ser uma fundação de Direito Público, o que certamente lhe conferiu maior autonomia para o desempenho de suas funções, ganhando, inclusive, personalidade jurídica, qualificativo de que, até então, não dispunha.” FILOMENO, José Geraldo Brito. Das disposições gerais. In Grinover, Ada Pellegrini et al. *Código de Defesa do Consumidor – Comentado pelos autores do anteprojeto*. 10. ed. rev., ampl. e atual. conforme o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p. 76.

¹⁷ Criado pela Lei 10.913/2007.

¹⁸ “O governador do Rio Grande do Sul, Tarso Genro (PT), anunciou nessa terça-feira que vai manter os 155 cargos de confiança (CCs) de órgãos do Executivo extintos pelo Tribunal de Justiça do Estado (TJ/RS). [...] o Órgão Especial do TJ/RS decidiu extinguir parte dos CCs criados pelo governo de Tarso no início do ano, por entender que eles não se caracterizam como funções de direção, chefia ou assessoramento.” ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL. Tarso manterá CCs e vai recorrer de decisão. Disponível em <http://www.ajuris.org.br/ajuris/index.php?option=com_content&view=article&id=1531:24-de-agosto-de-2011-quarta-feira&catid=15:clipping-diario&Itemid=22>. Acesso em: 26 jun. 2012.

Quadro 1: despesa de pessoal do Poder Executivo por tipo de vínculo.¹⁹

SECRETARIA DA JUSTICA E DOS DIREITOS HUMANOS		
TIPO DE VÍNCULO	Nº DE VÍNCULOS	TOTAL DE VANTAGENS (R\$)
ADIDO	3	8.481,02
AGENTE POLÍTICO	1	11.564,76
COMISSIONADO	48	171.119,64
EFETIVO	22	85.791,75
TOTAL	74	276.957,17

A politização – no sentido de nomeação ou promoção para cargos públicos devido à influência política e não propriamente ao mérito – das instituições públicas põe em cheque sua própria legitimidade. Vista de outro ângulo – igualmente problemático –, a politização representa o uso de órgãos públicos para os propósitos políticos de um grupo. Imagine-se o seguinte cenário: processo administrativo contra a Companhia Estadual de Energia Elétrica ou Companhia Riograndense de Saneamento, sendo a diretoria das duas estatais composta por membros do mesmo grupo político a que pertence a diretoria do Procon. Será que o rigor usualmente adotado pelo órgão fiscalizador se manterá intacto?

Especificamente, restringindo a análise ao âmbito do Procon, verifica-se que seu corpo de pessoal é composto por oito cargos comissionados, dois servidores cedidos – ou adidos, termo usado pelo Estado – e sete servidores efetivos. A questão é que estes últimos são funcionários do quadro do Estado, sob a denominação de técnicos-científicos, aprovados em concurso público inicialmente específico para o órgão consumerista. Ocorre que outras secretarias resolveram aderir à seleção, mesmo que tenha sido patrocinada com recursos do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

A partir daí, foi acordado que os dez primeiros colocados integrariam o quadro do Procon. Hoje, conforme já referido, são apenas sete, o que caracteriza defasagem.

Inevitável comparação com os anos pré-concurso demonstra que houve evolução, pois o quadro era ainda mais enxuto. No entanto, para que o órgão realize efetivamente a coordenação do Sistecon, bem como todas as suas atribuições²⁰, é imprescindível o aumento do número de funcionários.

¹⁹ SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Despesa de Pessoal do Poder Executivo – Ativos, por Tipo de Vínculo. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_transp_inf_servidores>. Acesso em: 23 jan. 2013.

²⁰ Decreto nº 38.864/1998, art. 9º: compete ao Programa Estadual de Defesa do Consumidor - Procon:

Cabe, ainda, a referência de que o órgão opera sem uma central telefônica, um responsável pela parte de informática, pelo setor de comunicação e contato com a imprensa, e, o que é ainda mais grave, sem equipe especializada de fiscalização²¹, uma de suas principais funções.

Os fiscais são, atualmente, os ocupantes de cargos comissionados, que realizam raras inspeções em estabelecimentos. Como um grupo de três ou quatro pessoas pode fiscalizar mais de quatrocentas cidades, boa parte há centenas de quilômetros de distância? Ademais, alguns servidores já participaram de fiscalizações, mesmo que a atividade tenha sido enquadrada pela Procuradoria Geral do Estado como desvio de função²², afronta direta ao princípio da legalidade.

No que diz respeito ao programa de municipalização, os números do Rio Grande do Sul são animadores, se comparados a outros Estados da federação. São setenta e dois Procons municipais atualmente²³, o que significa aproximadamente 15% de municípios atendidos.

Esses dados, no entanto, não podem esconder que não basta apenas o município firmar convênio com o Procon do Estado sem que receba a capacitação técnica, jurídica e operacional necessária por parte deste último. Não são incomuns os casos de órgãos que

-
- I - planejar, elaborar, coordenar e executar a Política Estadual de Relações de Consumo, aprovada pelo Conselho Estadual de Defesa do Consumidor;
 - II - receber, analisar, avaliar e encaminhar consultas, denúncias ou sugestões apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado;
 - III - prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;
 - IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor através dos diferentes meios de comunicação;
 - V - convencionar com fornecedores de produtos e prestadores de serviços, ou com suas entidades representativas, a adoção de normas coletivas de consumo;
 - VI - solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito policial para a apreciação de delito contra os consumidores, nos termos da legislação vigente;
 - VII - representar ao Ministério Público, para fins de adoção de medidas no âmbito de suas atribuições;
 - VIII - levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violem os interesses difusos, coletivos ou individuais dos consumidores;
 - IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, bem como prestar apoio técnico, à formação de entidades de defesa do consumidor, pela população e pelos órgãos públicos municipais;
 - X - solicitar o concurso de órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como auxiliar na fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de bens e serviços;
 - XI - realizar mediação individual ou coletiva de conflitos de consumo;
 - XII - realizar estudos e pesquisas sobre mercados consumidores;
 - XIII - manter o cadastro de entidades participantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor;
 - XIV - aplicar as sanções administrativas previstas na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;
 - XV - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.

²¹ Há necessidade da criação de carreira própria de agente fiscal para o órgão, sendo a matéria merecedora de adaptação legislativa.

²² PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Parecer nº 15488/11. Disponível em <http://www2.pge.rs.gov.br/pge_web/lpext.dll?f=templates&fn=main-j.htm&2.0>. Acesso em: 26 jun. 2012.

²³ PORTAL DO CONSUMIDOR. Disponível em <<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp?acao=buscar>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

funcionam sem o apoio do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor²⁴ e se limitam a realizar conciliações e acordos, nunca tendo utilizado o processo administrativo e aplicado penalidades. Assim, nada mais fazem do que o papel de Serviço de Atendimento ao Consumidor (SAC) das sociedades empresárias.

Em que pese a – já referida – crescente importância das soluções conciliatórias, muitas vezes apenas elas são promovidas, o que é evidenciado pela falta de mecanismos mais concretos e eficazes, impossibilitando que se vá além. A orientação dada ao consumidor de que procure um advogado ou ajuíze ação judicial revela sensação geral de frustração e impotência.²⁵

A municipalização sofre, ainda, com a falta de vontade dos políticos locais, pois um Procon atuante implica fiscalização e penalidades para as sociedades empresárias, que muitas vezes são financiadoras das campanhas eleitorais, além de trazerem receitas, movimentando a economia do município.

Cidades com mais de duzentos mil habitantes²⁶ como Viamão e Alvorada não oferecem proteção a suas populações. Com efeito, acabam representando mais de 60% dos atendimentos presenciais do órgão estadual.²⁷

Com o intuito de minimizar tais problemas e aumentar a área de atuação do órgão estatal, há o recurso da regionalização. Diante das dificuldades encontradas na criação dos órgãos nos municípios, da impossibilidade de atendimento por municípios vizinhos e da distância do Procon estadual com sede na Capital – que é o competente para atender os consumidores que residem em cidades que não possuem Procon – deveria o Estado optar pela regionalização, o que significa a criação de bases em diversas regiões do Estado.

Essa medida solucionaria a problemática enfrentada por um residente de município pequeno, que além de não possuir Procon próprio, tem seu atendimento negado pelo órgão do município próximo, pois integrante da estrutura municipal, restringindo seus atendimentos aos

²⁴ O Sindec é o software de gestão de dados que integra os dados registrados pelos Procons do país. O sistema visa à formação de um cadastro nacional.

²⁵ A mesma realidade foi constatada por José Geraldo Brito Filomeno, no início de sua atuação como Promotor de Justiça do Consumidor, dentro do Procon/SP, no ano de 1983. É inadmissível que após trinta anos ainda permaneça. FILOMENO, José Geraldo Brito. Das disposições gerais. In Grinover, Ada Pellegrini et al. *Código de Defesa do Consumidor* – Comentado pelos autores do anteprojeto. 10. ed. rev., ampl. e atual. conforme o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p. 120.

²⁶ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Contagem da População 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_23.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2013.

²⁷ PROCON DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PROCON RS divulga a lista com as 20 empresas mais reclamadas. Disponível em: <http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=noticia_viz&cod_noticia=2260>. Acesso em 20 fev. 2013.

limites territoriais da cidade. Uma unidade do Procon estadual com sede, por exemplo, em Caxias do Sul, poderia servir à população das cidades da região serrana.

1.2. Poder de polícia e os órgãos de defesa e proteção ao consumidor

O poder de polícia justifica o controle dos direitos e liberdades das pessoas pela Administração Pública. Tal poder possui atributos próprios, quais sejam, a discricionariedade – não se confunde com arbitrariedade –, a autoexecutoriedade²⁸ (exigibilidade e executoriedade) e a coercibilidade.

O tratamento referente à sanção administrativa será conferido em momento posterior. Apenas para não perder a oportunidade, todas são exigíveis, mas nem todas são autoexecutáveis, como nos casos da multa e da contrapublicidade. Mesmo que o administrado cumpra imediatamente essas sanções, sua execução independe do poder de polícia, mas depende de execução pelo judiciário.²⁹

Voltando à competência, muito embora não haja maiores problemas, pois as atividades decorrentes do poder de polícia – como a fiscalização e a aplicação de sanções – foram conferidas aos Procons por lei³⁰, algumas questões merecem atenção.

Ainda, cumpre referir a situação em que, em um mesmo caso, há atuação de mais de um órgão integrante do sistema. Por exemplo, atividade fiscalizadora da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) em concomitância com Procon municipal.

A questão já foi levada ao Superior Tribunal de Justiça, que consolidou o entendimento pela possibilidade da concorrência entre os diversos órgãos responsáveis pela defesa do consumidor³¹. Isso por que as agências reguladoras, entidades civis e os Procons, não possuem o mesmo âmbito de atuação. Levando-se em conta o exemplo acima, a Anatel tem a função precípua de promover o desenvolvimento das telecomunicações no país. O Procon, por seu turno, defende o sistema de proteção como um todo e a legislação consumerista.

²⁸ A lei autorizativa, a urgência exigida pelo interesse público e a falta de outra via capaz de assegurar a satisfação desse interesse defendido pela Administração (poder de polícia) dão origem à auto-executoriedade. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 28ª ed., 2010. p. 434.

²⁹ RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 136.

³⁰ Artigos 3º e 4º, I, II, III e IV, do Decreto nº 2.181/97, combinados com os artigos 105 e 106, VIII e IX, do CDC.

³¹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1081366-RJ (2008/0182740-3). Agravante: Telemar Norte Leste S/A. Agravado: Município de Duque de Caxias. Rel: Ministro BENEDITO GONÇALVES. Brasília/DF, 12 de junho de 2012.

Essa multiplicidade de agentes fiscalizadores, essa fragmentação da fiscalização e da punição, torna a coibição às práticas infrativas mais eficaz. O lesante não sabe de onde vem a punição, não sabe de onde vem o ataque. É o sistema de defesa do consumidor se valendo do elemento surpresa, conferindo verdadeiramente caráter de prevenção geral³² aos abusos.

Evidentemente que uma multa imposta, com base em um mesmo fato, por Procons de entes da federação diversos, constituirá *bis in idem*³³. É o que se depreende da leitura dos artigos 15 e 16 do Decreto 2.181/97³⁴, que possibilitam remessa de processo da autoridade máxima do sistema estadual ao órgão coordenador do SNDC; e a avocação pela Secretaria Nacional do Consumidor.

Avançando no tema da multiplicidade de agentes encarregados da proteção do consumidor, em atuação concorrente e complementar, descortina-se a importante noção de um funcionamento em sistema³⁵, já entendido como integrado, pois presente na conceituação da palavra³⁶ – falar, pois, em sistema integrado seria redundância.

É preciso buscar a boa integração dos elementos componentes do sistema, ou seja, a sinergia, uma vez que há clara falta de comunicação entre os sujeitos ativos.

É na pós-modernidade³⁷ – momento histórico assim reconhecido por muitos pensadores sociais³⁸ – que residem pluralismo, comunicação, narração e retorno dos sentimentos³⁹, valores ou elementos na definição de Erik Jayme.

³² Enquadrada como uma das Teorias Preventivas (ou Relativas) da Pena, precisamente no direito penal enfrenta resistência que parece não ser transportada para outras áreas, como o direito do consumidor e o direito ambiental.

³³ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1087892-SP (2008/0206368-0). Recorrente: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon/SP. Recorrido: General Motors do Brasil LTDA. Rel: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília/DF, 03 de agosto de 2010.

³⁴ O Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o Decreto regulamentador do CDC. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1990-DF. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. Rel: Ministro Ilmar Galvão. Brasília/DF, 25 de junho de 1999.

³⁵ Renato Moreira Dorneles entende que a ideia de sistema, presente nos artigos 5º, XXXII e 170, V, da Constituição Federal, consiste em uma infra-estrutura mínima para a proteção efetiva dos consumidores. Aqui, propõe-se ir além do básico, com maior amplitude. DORNELES, Renato Moreira. *Tutela Administrativa do Consumidor no Brasil como Paradigma aos Países do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 86.

³⁶ O Dicionário Aurélio tem inúmeras definições de sistema, dentre elas: “2. Disposição das partes ou dos elementos de um todo, coordenados entre si, e que funcionam como estrutura organizada: sistema penitenciário; sistema de refrigeração. 6. Conjunto ordenado de meios de ação ou de ideias, tendente a um resultado; plano, método: sistema de vida; sistema de trabalho; sistema de defesa.” FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira S/A, 1975.

³⁷ Para ampliação do assunto, principalmente por tratar dos reflexos da transição pós-moderna no direito ou como o direito é impactado pelas mudanças sociais contemporâneas. SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

³⁸ O esgotamento da modernidade, todavia, – entre outras denominações, como modernidade tardia, reflexiva – parece melhor definido pela modernidade líquida de Bauman. BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade Líquida*. Trad. Plínio Dentzien. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

³⁹ CADERNOS do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS. Edição em homenagem à entrega do título de Doutor Honoris Causa/UFRGS ao jurista Erik Jayme. Porto Alegre: UFRGS, 2003, p. 25.

O pluralismo, elemento que se relaciona com a presente exposição, pode ser de fontes legislativas, de sujeitos a proteger e de agentes ativos.⁴⁰ É bem verdade que a professora Cláudia Lima Marques utilizou-se da pluralidade de agentes ativos tomando os fornecedores como exemplo. Aqui, propõe-se o enfoque de agentes ativos por outro ângulo: os órgãos e entidades integrantes do SNDC, uma vez que são eles agentes, mas ativos do ponto de vista da defesa do consumidor. E se o pluralismo deflagra juridicamente o direito à diferença, garantindo aos indivíduos a realização de seus anseios e expectativas⁴¹, coincide com o papel dessa referida defesa estatal.

Erik Jayme deixa claro que se trata não apenas de um pluralismo de formas, mas de estilos.⁴² Sendo assim, nada impede que o próprio uso da teoria do diálogo das fontes se afaste por um momento de método de aplicação e interpretação de leis para ser entendida como método de concretização de direitos. O diálogo, na verdade, não seria especificamente das fontes (objeto), mas dos seus criadores ou executores (sujeito).

Nesse contexto, propõe-se a criação de um complexo, rede ou central de defesa do consumidor, formado por Procon, Delegacia de Defesa do Consumidor (Decon), Ministério Público (Promotoria de Justiça do Consumidor), Defensoria Pública, Serviço de Proteção ao Crédito, Vigilância Sanitária, Juizado Especial Cível (JEC), e demais órgãos ligados à defesa do consumidor.⁴³

Por meio de ações articuladas e comunicação facilitada entre si – potencializada no funcionamento em um mesmo local –, esses agentes trazem proteção real ao consumidor, vale dizer, aumentam as chances da solução prática do problema por ele trazido.

A comunicação entre os órgãos consiste, exemplificativamente, no envio de autos de infração lavrados pelo Procon ao MP, no caso de crime contra as relações de consumo; no envio de reclamações objetivando a formação de Ação Civil Pública; no oferecimento de *notitia criminis* à Decon; no encaminhamento de consumidores de baixa renda à Defensoria;

⁴⁰ *Ibidem*, p. 25.

⁴¹ MARQUES, Claudia Lima; ARAÚJO, Nadia de (org). *O novo direito internacional – estudos em homenagem a Erik Jayme*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 330.

⁴² CADERNOS do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS. Edição em homenagem à entrega do título de Doutor Honoris Causa/UFRGS ao jurista Erik Jayme. Porto Alegre: UFRGS, 2003, p. 60.

⁴³ “A atuação conjunta de todos os órgãos integrantes do SNDC fundamenta-se em três premissas básicas: cooperação (que significa operar junto), na qual os órgãos integrados se somam na promoção da defesa do consumidor; solidariedade, para que as atividades coletivas não sejam exercidas isoladamente, mas em grau de auxílio mútuo; e sinergia, para que haja intercâmbio de experiências, ensinamentos, informações e forças.” ESCOLA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Manual de Direito do Consumidor*. Brasília: ENDC, 2008. p. 17.

na realização de fiscalizações em conjunto; no aproveitamento de audiência⁴⁴ de conciliação por mais de um agente.⁴⁵

A realidade atual do Procon estadual é outra. O órgão, infelizmente, permanece isolado, o que se constata nas seguintes situações: recebe poucos pedidos de informações dos outros agentes; realiza raras atividades fiscalizatórias⁴⁶; não conduz audiências de conciliação, como ocorre no JEC. Sobre essa relação com o JEC, o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ), através do Provimento nº 7, incentiva o Juizado a adotar práticas de conciliação pré-processual como meio de solução de conflitos.⁴⁷

Especificamente sobre essa relação da conciliação com o procedimento administrativo, estão umbilicalmente ligados, pois este último desenvolve não só função de proteção jurídica, mas também de consenso.⁴⁸

⁴⁴ Sobre as bem sucedidas parcerias Procon-JEC: “Com o objetivo de agilizar a resolução dos conflitos entre empresas e consumidores, muitos Procons mantêm convênios com Juizados Especiais Cíveis para homologação automática dos termos de acordo firmados nas audiências conciliatórias. [...] O Procon-Goiás e o 10º Juizado Especial Cível de Goiânia funcionavam no mesmo prédio, o que facilitava a homologação dos acordos. O convênio entre os órgãos existe desde 2006 e, hoje, mesmo em prédios separados, permanece. Em 2010, foram 1.335 acordos homologados e 633 não homologados. [...] No Procon-SP também existe há mais de dez anos um convênio com Juizado para homologação automática dos termos acordados em audiência.” CONGO, Mariana. *Consumidor Moderno*. O preço de um processo. Disponível em <<http://consumidormoderno.uol.com.br/edic-o-161-agosto-2011/o-preco-de-um-processo>>. Acesso em: 12 jul. 2012. “Agora, o consumidor insatisfeito que procurar o Procon terá os acordos firmados entre as partes homologados por um juiz, que passarão a ser título executivo judicial. [...] O superintendente do Procon, Rodrigo Cunha, explica ainda que nos casos que não haja acordo entre as partes, o consumidor poderá acessar seu processo judicial no próprio Procon, sem precisar se deslocar até um Juizado, saindo inclusive com a data de audiência de conciliação e a unidade judiciária onde seu processo irá tramitar. Nestes casos, todos os atos serão praticados na esfera judicial. ‘Será um verdadeiro casamento entre o Judiciário e o Executivo, por isso que é importantíssima essa boa relação que o Governo de Alagoas tem com os demais Poderes, o que fortalece a cidadania’, destacou.” SUPERINTENDÊNCIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR. Judiciário e Procon inauguram novo sistema de audiências. Disponível em <<http://www.procon.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2010/11/judiciario-e-procon-inauguram-novo-sistema-de-audiencias>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

⁴⁵ REGO, Maria Lúcia Anselmo. Tutela Administrativa do Consumidor. Regulamentação estatal. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2007. p. 129.

⁴⁶ Cabe a referência à participação de funcionários do Procon/RS na fiscalização do cumprimento da Ação Civil Pública nº 200271000002642, que deu origem ao Compromisso de Ajustamento de Conduta. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradoria da República do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www.prrs.mpf.gov.br/home/bancodocs/cac/compromisso_de_ajustamento_sobre_postos_de_atendimento_da_o.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.

⁴⁷ Art. 5º O Sistema dos Juizados Especiais deve adotar a prática da conciliação pré-processual como meio de solução de conflitos, observando as seguintes diretrizes:

III - postos de atendimento em locais que não forem sede de unidades judiciárias;

IV - convênios com instituições de ensino, entidades de defesa dos direitos dos consumidores, entes públicos e privados, inclusive para que os pedidos iniciais de até 20 salários mínimos, reduzidos a termo pelas equipes de outros Órgãos e assinados pelo autor, além do pleito de tentativa de conciliação junto aos técnicos da própria entidade, consignem requerimentos que permitam a sua utilização como petição inicial caso não haja acordo, evitando-se assim refazimento do trabalho pela secretaria do juizado. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Provimento nº 7, de 7 de maio de 2010. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/provimentos-atos-corregedoria/12760-provimento-no-7-de-7-de-maio-de-2010>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

⁴⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes. Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Lisboa, Ano 123, nº 3798, p. 268.

Também é digna de análise a ausência de atuação na defesa do consumidor em juízo, uma vez que o Procon/RS nunca lançou mão do poderoso instituto da ação civil pública⁴⁹, mesmo fazendo parte do rol de legitimados.

Ainda, falta entrosamento do órgão com a própria Procuradoria Geral do Estado (PGE), responsável pela defesa das decisões e demais atos do Procon em juízo. Em geral, o órgão recebe uma notificação da PGE para que preste informações sobre o processo impugnado em exíguo prazo. Após, fica à margem do litígio, sem saber se o Poder Judiciário manteve ou não o ato administrativo.

Admite-se que a ideia exposta de uma articulação entre os integrantes do microsistema, em primeiro momento, possa parecer banal e de constatação lógica. A sua não concretização, no entanto, aponta para uma postura contrária e omissa, talvez reveladora de incompetência gerencial, arraigada no descaso e na repetição automatizada de condutas,⁵⁰ além de pensamento cartesiano, estanque, fragmentado, assistêmico, sem a visão do todo.⁵¹

O fato é que esse gigante chamado Estado, quando não adota medidas de racionalização, cede à burocracia, aqui entendida em seu sentido pejorativo, de mecanismos que dificultam o funcionamento do sistema, e não que simplesmente o organizam.

⁴⁹ Pela legitimidade ativa dos Procons para a propositura de ação civil pública: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 200827-SP (1999/0002970-4). Recorrente: Lello Vendas Administração de Imóveis e Condomínios S/C LTDA. Recorrido: Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon. Rel: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, 09 de dezembro de 2002. O famoso caso das pílulas de farinha envolvendo o anticoncepcional Microvlar também entendeu legítima. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 866636-SP (2006/0104394-9). Recorrente: Schering do Brasil Química e Farmacêutica LTDA. Recorrido: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/SP e outro. Rel: Ministra Nancy Andrighi, 06 de dezembro de 2007.

⁵⁰ “Sixto Martínez cumpriu serviço militar em um quartel de Sevilha. No meio do pátio do quartel havia um banquinho. Junto ao banquinho, um soldado montava guarda. Ninguém sabia por que era necessário guardar o banquinho. A guarda se fazia porque se fazia, noite e dia, todas as noites, todos os dias, e de geração em geração os oficiais transmitiam a ordem e os soldados a obedeciam. Nunca ninguém duvidou, nunca ninguém perguntou. Se assim se fazia, e sempre se havia feito, por algum motivo seria. E assim continuou a ser, até que alguém, não sei qual general ou coronel, quis saber a ordem original. Tiveram que revolver a fundo os arquivos. E depois de muito buscar, ficou-se sabendo. Havia trinta e três anos, dois meses e quatro dias, um oficial havia mandado montar guarda junto ao banquinho, que estava recém-pintado, para que não acontecesse de alguém sentar sobre a tinta fresca.” GALEANO Eduardo. *O livro dos abraços*; trad. Eric Nepomuceno. 9. ed. Porto Alegre: L&PM, 2002. p. 36-37.

⁵¹ FERREIRA, Luciano Vaz. As Interações Sistêmicas entre Direito, Economia e Organizações: Considerações sobre o Rompimento com o Cartesiano e o Direito como Custo para a Atividade Empresarial. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 12, p. 43-53, 2008.

1.3. O Programa de Proteção e Defesa do Consumidor como instrumento de exercício da cidadania

Passados vinte anos de existência do CDC, entendeu-se necessária a criação de uma comissão de juristas⁵² encarregada de elaborar anteprojeto de atualização do diploma legal.⁵³ O documento foi entregue em março de 2012 ao Presidente do Senado para que fosse encaminhado à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA).

Os anteprojeto finais apresentados tratam da regulamentação do comércio eletrônico e do superendividamento, e de novas disposições no que diz respeito às ações coletivas.

Apesar de não constar nos anteprojeto, o fortalecimento dos Procons encontra guarida no II Pacto Republicano, celebrado pelos três poderes no ano de 2009. Assim determina o ponto de nº 2.12: “atualização do Código de Defesa do Consumidor, com o objetivo de conferir eficácia executiva aos acordos e decisões dos Procons, quanto aos direitos dos consumidores.”⁵⁴

Tomando por base o referido Pacto, tramitou na Câmara dos Deputados o projeto de lei nº 5.327/2009. Após aprovação da Comissão de Defesa do Consumidor, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania aprovou o projeto com substitutivo, conferindo o status de título executivo apenas aos instrumentos de transação e, não mais, às decisões.⁵⁵

O projeto, no entanto, foi arquivado em janeiro de 2011, pois finda a legislatura.

O Estado da Bahia deu o exemplo e não ficou inerte, ao firmar parceria entre o seu Procon e o Tribunal de Justiça, permitindo que os acordos realizados em audiência de conciliação pelo órgão de defesa do consumidor tenham validade judicial.⁵⁶

O fortalecimento desse protagonista na defesa do consumidor tem inafastável relação com a imagem do órgão.⁵⁷ Sabe-se que a instituição não goza de prestígio perante a sociedade

⁵² Compõem a Comissão Antonio Herman Benjamin, Cláudia Lima Marques, Ada Pellegrini Grinover, Leonardo Roscoe Bessa, Kazuo Watanabe e Roberto Augusto Castellanos Pfeiffer. SENADO FEDERAL. Ato do Presidente n. 308/2010. Disponível em <www.senado.gov.br/senado/codconsumidor/atos.asp>. Acesso em: 23 jan. 2013.

⁵³ O extrato do relatório final e os anteprojeto finais estão disponíveis no site do Senado. SENADO FEDERAL. Comissão de Juristas para Atualização do Código de Defesa do Consumidor. <<http://www.senado.gov.br/senado/codconsumidor/default.asp>>. Acesso em 12 jul. 2012.

⁵⁴ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm>. Acesso em 12 de julho de 2012.

⁵⁵ CÂMARA DOS DEPUTADOS. PL 5327/2009. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=436891>. Acesso em: 13 jul. 2012.

⁵⁶ BRITO, Juliana. Portal A Tarde. Acordos firmados no Procon da Bahia ganham validade judicial. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/economia/materias/1480448>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

gaúcha, que costuma optar pela resolução da questão na via judicial⁵⁷, mesmo que isso signifique abrir mão da celeridade e gratuidade que caracterizam a via administrativa.⁵⁹

Inúmeras são as razões que contribuem para essa realidade de descrédito⁶⁰, a começar pelo desconhecimento da população de questões como: quem pode ser atendido, uma vez que o Procon estadual não atende residentes de municípios que possuem seu órgão próprio; a inexistência de hierarquia entre o Procon/RS e os Procons municipais; a possibilidade de tramitação de processo administrativo em concomitância com processo judicial; a impossibilidade de indenizações em favor do consumidor – como dano moral –, já que as sanções pecuniárias aplicadas são revertidas ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.

Desse aspecto referente às indenizações conclui-se que, ao buscar a defesa administrativa, o consumidor está, mais do que postulando benefício pessoal, exercendo sua cidadania⁶¹, o que nem todos se dispõem a fazer. A multa presente no artigo 56 do CDC não repara o dano suportado pelo consumidor, mas pune a prática infrativa vedada pela norma.⁶²

Cabe ao Procon facilitar o exercício da cidadania por meio da ampla divulgação dos serviços oferecidos, o que, de fato, não se verifica, por exemplo, no precário *site* do órgão⁶³, que não apresenta conteúdo interativo, como a ferramenta de acompanhamento processual⁶⁴ e

⁵⁷ A pesquisa das frases “o Procon não serve pra (sic) nada” e “o Procon não funciona” têm, respectivamente, 755 e 7.690 resultados apresentados no *site* Google.

⁵⁸ O Rio Grande do Sul ocupou a quarta colocação na movimentação processual no 1º grau e nos juizados especiais em 2010, com 1.786.823 casos novos. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Justiça em números. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-em-numeros/2010/rel_justica_numeros_2010.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2012. p. 56.

⁵⁹ “Já no Brasil, o descrédito que cerca o Poder Público [...] faz com que não se dê o devido valor à tutela administrativa, desperdiçando-se um excelente mecanismo de desafogo do judiciário e de exercício de uma tutela preventiva”. RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2009. p. 51-52.

⁶⁰ O Sindec aponta 5390 atendimentos realizados no ano de 2011. Há que ser dito que o Procon/RS faz o cadastro da pessoa apenas nos atendimentos pessoais. Ficam excluídas da contabilidade as orientações por telefone, *e-mail* e carta. A título de comparação, o Procon/PR apresenta – em detalhado balanço anual – 19873 orientações fornecidas no mesmo período.

⁶¹ Zygmunt Bauman visualiza a redução de política, espaço público e cidadania aos limites do consumismo e do individualismo. BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000. Néstor García Canclini, por sua vez, entende que o consumo transformou a cidadania, encontrando os consumidores respostas no consumo privado e nos meios de comunicação, um indicativo de conexões menos territorializadas. CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e Cidadãos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005. p. 29.

⁶² BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 21.518-RN (2006/0040394-0). Recorrente: Companhia Energética do Rio Grande do Norte – Cosern. Recorrido: Estado do Rio Grande do Norte. Rel: Min. Castro Meira, 19 de outubro de 2006. p. 267.

⁶³ No ano de 2011 foi encaminhado projeto de *site* executado pela 5ª Turma do Procon/RS para a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul, que apresentou uma versão compatível com o modelo adotado pelo Estado – o que se verifica nos portais dos outros órgãos vinculados à própria SJDH –, mas o projeto não vingou e o *site* continua o mesmo.

⁶⁴ Basta o simples acesso aos sites dos órgãos dos Estados para verificar que vários deles permitem o acompanhamento processual, tais como, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Alagoas, Recife, Santa Catarina, Espírito Santo, Goiás.

a possibilidade de atendimento eletrônico⁶⁵, colaborando para o desconhecimento dos procedimentos adotados na defesa administrativa do consumidor.

Em decorrência de tal desconhecimento, há que munir o consumidor da ciência do impacto social que representa sua ida ao Procon. Sabendo das extensões e desdobramentos de seus atos, certamente se sentirá incentivado a colaborar para que outras pessoas não enfrentem os mesmos problemas. A busca das políticas públicas deve ser por um usuário com participação política/cívica e, não apenas, um ser vulnerável.⁶⁶ Para tal fim, indispensável a manutenção da Escola Superior de Defesa do Consumidor do Rio Grande do Sul em funcionamento⁶⁷, competência do órgão inculpada no Decreto Estadual nº 46.329/2009.

Fechando essa relação indissociável de desgastaste da imagem com a ausência de publicidade, transparência, interatividade e informação⁶⁸, cabe reflexão sobre o Cadastro de Reclamações Fundamentadas, exigência do CDC⁶⁹ e do Decreto nº 2.181/97, sendo instrumento essencial para proteção e orientação dos consumidores.

Integram o cadastro as demandas – registradas no Sindec sob a denominação de reclamações – que, após análise técnica realizada pelos órgãos públicos de defesa do consumidor, forem consideradas fundamentadas. O cadastro informa, ainda, se as reclamações foram ou não atendidas pelos fornecedores, ou seja, se o problema foi resolvido.

Embora amplamente saudado, na prática, no âmbito do Procon estadual, o que se verifica é a discrepância dos dados apresentados no cadastro em relação aos dados lançados no Sindec.

A título de exemplo, em análise ao cadastro de 2008 (referente ao período de agosto de 2007 até novembro de 2008)⁷⁰, a divulgação dos dados é insuficiente. A sociedade

⁶⁵ O Procon de Porto Alegre possui o referido atendimento. PROCON PORTO ALEGRE. Atendimento Eletrônico. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_secao=30>. Acesso em: 13 jul. 2012.

⁶⁶ COSTA, A. B.; HENNIGEN, I. Processos de subjetivação nas políticas de defesa do consumidor: vulnerabilidade e cidadania em questão. *Psico*, Porto Alegre, PUCRS, v. 41, nº 3, 2010, p. 410.

⁶⁷ “[...] Kirchner posicionou-se com entusiasmo no sentido de que programas permanentes de educação para o consumo poderão ser estabelecidos. ‘Penso que a Escola Estadual de Defesa do Consumidor pode, agora, ser reativada’, resumiu o especialista.” CONSUMIDOR-RS. Fórum de Defesa do Consumidor realizou última reunião plenária de 2012. Disponível em: <<http://www.consumidorrs.com.br/rs2/inicial.php?case=2&idnot=24150>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

⁶⁸ CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura* – Sociedade em rede. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

⁶⁹ Art. 44. Os órgãos públicos de defesa do consumidor manterão cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, devendo divulgá-lo pública e anualmente. A divulgação indicará se a reclamação foi atendida ou não pelo fornecedor.

⁷⁰ PROCON DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Cadastro de Reclamações Fundamentadas. Disponível em <http://www.procon.rs.gov.br/porta1/index.php?menu=cadastro_viz&cod_biblioteca=18>. Acesso em: 14 jul. 2012.

empresária de telefonia Claro teve quatorze reclamações abertas, enquanto o cadastro indicou apenas uma. A Gradiente, por seu turno, teve cento e dezesseis reclamações tendo sido listadas apenas onze. Caso ainda mais grave é o da Brasil Telecom, que, com sessenta e três reclamações nem ao menos figura no cadastro.

Fica claro que o cadastro, exigência da lei e importante instrumento de informação e transparência, só cumpre seu papel se retratar com exatidão o cenário de reclamações produzidas pelo órgão. Do contrário, a divulgação insuficiente de dados, apenas mascara a realidade⁷¹, prestando desserviço.

Adotar posturas como tais, de omissão na difusão de informações, significa andar na contramão da história.⁷² Como pode o órgão público central da defesa do consumidor não dar ciência de quais os fornecedores mais reclamados⁷³, as que mais fazem acordos, os principais problemas nas prestações dos serviços, etc?⁷⁴ Como pode não se utilizar da internet (*blogs*, redes sociais), espaço cada vez mais potente de mobilização política?

⁷¹ Nota técnica nº 160 CGAJ/DPDCT/2006: “Todavia, para que tais informações sejam de fato úteis para ambos, logo, para que se prestem ao caráter educativo e informativo a que se propõem, é de rigor que se revistam da atualidade necessária para que alcancem tempestivamente seus destinatários, de forma a que se posicionem levando em consideração as constantes modificações do mercado de consumo, o que é impossível caso reflitam apenas uma visão demasiadamente retrospectiva dos fatos.”

⁷² Lei Complementar 131/2009, Decreto 7185/2010, e Lei 12527/2011 são exemplos da recente implementação da transparência pública.

⁷³ O *site* do órgão, em notícia sobre o balanço de 2012, divulgou, ao menos, os nomes das vinte sociedades empresárias com maior número de atendimentos no ano. PROCON DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. PROCON RS divulga a lista com as 20 empresas mais reclamadas. Disponível em <http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=noticia_viz&cod_noticia=2260>. Acesso em: 22 jan. 2013.

⁷⁴ Existem belas iniciativas, como o *site* Reclame Aqui, que compartilha experiências de consumo. Efetuando cadastro, a pessoa tem acesso ao sistema de reclamações, que são publicadas gratuitamente. Posteriormente, um aviso é encaminhado via *e-mail* à reclamada, desde que possua cadastro. As reclamações fomentam *rankings* dos fornecedores conforme critérios de número de reclamações, tempo de resposta, ausência de resposta, índice de solução, número de avaliações, nota do reclamante, etc. RECLAME AQUI. Disponível em <<http://www.reclameaqui.com.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

2 DECISÕES ADMINISTRATIVAS E APLICAÇÃO DAS SANÇÕES

Credita-se a divisão da legislação protetiva do consumidor nas fases de legislação penal (1930 a 1960), legislação administrativa (1960 a 1985) e legislação de direitos difusos (1985 até hoje) ao professor Marcelo Sodré.⁷⁵

Assim, ao longo dos anos, foram surgindo normas administrativas sancionadoras em defesa do consumidor. É o caso da Lei nº 4.317/1962 (Lei Antitruste); Lei Delegada nº 4/1962, que trata da intervenção no domínio econômico para assegurar a livre distribuição de produtos necessários ao consumo do povo; Decreto-lei nº 240/1967 e Lei 5.966/73, normas criadoras do Sistema Nacional de Metrologia.⁷⁶

Essa evolução legislativa permanece, mesmo que findo o segundo estágio, o que comprova que os períodos não são estanques. O próprio CDC, por esta classificação cronológica, estaria na fase dos direitos difusos, mas também apresenta normas penais e administrativas em seu bojo.

Feitas as colocações introdutórias, passa-se aos apontamentos sobre as sanções administrativas, com destaque para a multa, e todo o contexto em que estão inseridas as decisões que as impõem.

2.1 Sanções administrativas

A doutrina costuma identificar a sanção como administrativa pelo critério da norma violada e da autoridade administrativa sancionadora.⁷⁷

O primeiro, de maior facilidade na constatação, busca enquadrar o comportamento em ilícito civil, penal ou administrativo, de acordo com a norma que prevê a conduta. Quem o define, portanto, é o legislador.

Já o segundo, tem enfoque no órgão que aplica a sanção. Em regra, será o Poder Executivo, uma vez que tem como função típica a administrativa. Contudo, nada impede que, também, os outros Poderes imponham tal sanção – função atípica.⁷⁸

⁷⁵ SODRÉ, Marcelo Gomes. Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2007, p. 110.

⁷⁶ ANDRADE, Vitor Morais de. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008. p. 69-70.

⁷⁷ *Ibidem*, p. 10.

⁷⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 28 ed., 2010. p. 353.

Assim, tanto a autoridade sancionadora (elemento subjetivo ativo) como a natureza normativa da sanção (elemento orgânico) deve ser analisada para que possa ser caracterizada uma sanção administrativa.⁷⁹

Cássio Penteado Júnior⁸⁰ introduz o tema sanção citando o fenômeno da publicização das relações jurídicas privadas, os limites relativos ao exercício de atividades privadas, e, por último, o descabimento da denominação poder de polícia, por ser a coação modo de atuação do Estado e não sua essência de promoção do interesse comum.

É sabido que a violação de norma expressa em lei dá ensejo à aplicação de sanções administrativas.⁸¹ Assim agiu o legislador ao estabelecer no CDC tanto as infrações administrativas como as sanções cabíveis.⁸² As últimas, aliás, direcionam-se especificamente ao administrador.⁸³

O Código apresenta sanções pecuniárias; objetivas, que envolvem bens ou serviços colocados no mercado; e subjetivas, relativas à atividade empresarial ou estatal dos fornecedores.⁸⁴

Analisando-se as penalidades aplicadas pelo Procon/RS, nota-se que há registro apenas da sanção pecuniária. É um claro indicativo da falta de força e autoridade de que padece o órgão, pelo simples fato de que não encontra o respaldo necessário para fazer uso das demais penas.

⁷⁹ ANDRADE, op. cit., p. 14.

⁸⁰ PENTEADO JÚNIOR, Cassio M. C. *Sanções administrativas no Código de defesa do consumidor*. Justitia, São Paulo, v. 54, n. 160, out./dez. 1992, p. 151-152.

⁸¹ "O poder de polícia seria inane e ineficiente se não fosse coercitivo e não estivesse aparelhado de sanções para os casos de desobediência à ordem legal da autoridade competente" MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010. p. 144.

⁸² Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

- I - multa;
- II - apreensão do produto;
- III - inutilização do produto;
- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição de fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviço;
- VII - suspensão temporária de atividade;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

⁸³ DENARI, Zelmo. In Grinover, Ada Pellegrini et al. *Código de Defesa do Consumidor – Comentado pelos autores do anteprojeto*. 10. ed. rev., ampl. e atual. conforme o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011. p. 389.

⁸⁴ G1 RIO GRANDE DO SUL. Procon suspende vendas de novas linhas de celulares em Porto Alegre. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/07/procon-suspende-venda-de-novas-linhas-de-celulares-em-porto-alegre.html>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

Outra situação que evidencia a ausência do poder coercitivo é o tratamento das sociedades empresárias para com o pagamento das multas. O depósito da quantia arbitrada após a decisão definitiva do Secretário de Justiça e dos Direitos Humanos – em grau recursal – poucas vezes é realizado. A condenada prefere ou recorrer ao judiciário, suspendendo o processo administrativo, ou pagar após ter seu nome inscrito em dívida ativa⁸⁵, forçando o Estado a efetuar a execução fiscal para esse fim, medidas de cunho eminentemente protelatório.

As questões atinentes ao envolvimento do judiciário serão tratadas em momento oportuno. Quanto ao pagamento somente após a execução fiscal, pode-se concluir que os valores acabam ingressando no caixa único do Estado e não no Fundo Estadual de Defesa do Consumidor.⁸⁶

O que se pretende dizer é que essa situação implica a não vinculação do valor arrecadado “ao custeio e/ou financiamento das ações referentes à Política Estadual de Relações de Consumo”⁸⁷, o que acaba por permitir seu uso conforme o bel-prazer da administração.⁸⁸

Por seu turno, as condenações revertidas ao Fundo, oriundas basicamente do pagamento de multa em trinta dias e dos Compromissos de Ajustamento de Conduta, têm destinação determinada pela Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, dependendo da aprovação prévia do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor.⁸⁹ Há, portanto, nessa relação, a participação de três dos quatro integrantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor: Secretaria (através do Procon), Conselho e Fundo.⁹⁰

Esses valores que compõem o Fundo, em que pese a não divulgação pública detalhada de seu destino nos últimos anos, foram aplicados na promoção de eventos – como a 3ª Conferência Estadual de Defesa do Consumidor, realizada em 2012 –, edições de cartilhas informativas, aquisição de unidade móvel, construção de auditório e sala de aula

⁸⁵ O prazo até inscrição em dívida ativa é de trinta dias, conforme art. 55 do Decreto nº 2.181/1997.

⁸⁶ Conforme prestação de contas apresentada em dezembro de 2010, ao final da gestão da Coordenadora Adriana Fagundes Burger: de janeiro de 2007 a setembro de 2010 ingressaram no Fundo R\$ 2.099.952,13 em valores arrecadados em decorrência da aplicação das multas. No mesmo período, foram inscritos em Dívida Ativa Não Tributária R\$ 6.042.835,49.

⁸⁷ Art. 8º da lei nº 10.913/1997.

⁸⁸ A afronta ao artigo seguinte é clara. Art. 9º da lei nº 10.913/1997. Parágrafo único - Os recursos financeiros do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor serão aplicados na reparação dos danos e no financiamento de despesas processuais relativas à atividade pericial em ações civis públicas ou ações coletivas referentes às infrações da ordem econômica e de direitos difusos e coletivos dos consumidores, na promoção de eventos educativos e científicos, na edição de material informativo, no estímulo à criação e ao desenvolvimento de programas municipais e de entidades civis de defesa do consumidor, bem como na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução da Política Estadual de Relações de Consumo.

⁸⁹ Artigos 25 e 28, parágrafo 2º, do Decreto 38.864/1998.

⁹⁰ Artigo 1º do Decreto 38.864/1998.

informatizada na sede do órgão, capacitações de funcionários dos municípios e repasses para outros órgãos.⁹¹

Ultrapassadas as noções gerais acerca das sanções e as notas introdutórias envolvendo a incidência quase que exclusiva e o destino das multas, abaixo, o destaque é do procedimento que resulta na fixação dos valores das penalidades pecuniárias.

2.2 A Resolução nº 01/2011 da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do Rio Grande do Sul

A atividade administrativa é caracterizada pelo desenvolvimento de um procedimento, seja qual for seu resultado. Sendo assim, é o procedimento uma estrutura dinâmica, formando, entre outros, atos administrativos, contratos, acordos, e – o pano de fundo desta explanação – decisões.⁹²

Coube ao Decreto nº 2.181/97, ao regulamentar o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, indicar aos órgãos públicos um norte no que diz respeito aos procedimentos administrativos.⁹³

Com base nos mandamentos gerais do Decreto Federal, em 28 de setembro de 2011, a SJDH publicou⁹⁴ sua primeira Resolução, uma vez que a de mesmo número do ano de 2001⁹⁵ mostrava-se totalmente superada.

O novo texto legislativo⁹⁶ regula o procedimento relativo aos critérios de fixação dos valores das penas de multa, ou seja, apresenta o caminho do processo administrativo que tem exclusivamente como resultado a penalização pecuniária, o que se justifica por ser a única sanção praticada – questão já abordada no item 2.1.

⁹¹ “Uma das conquistas do biênio 2011/2012 foi conseguir executar valores em cerca de R\$1,5mi em projetos beneficiando o consumidor, enquanto a outra gestão conseguiu apenas R\$ 75mil.” PROCON DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Reeleito Presidente do Cedecon. Disponível em <http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=noticia_viz&cod_noticia=2267>. Acesso em: 01 mar. 2013.

⁹² ANTUNES, Luís Felipe Colaço. A Tutela dos Interesses Difusos no Novo Código de Procedimento Administrativo Português. *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico*. nº 4, 1993, p. 1080.

⁹³ “Antes desta regulamentação, os órgãos públicos de defesa do consumidor não possuíam o poder coercitivo que hoje lhes é inerente. A atuação destes organismos se restringia unicamente a tentativas de conciliação (as chamadas ‘mediações’).” DORNELES, Renato Moreira. *Tutela Administrativa do Consumidor no Brasil como Paradigma aos Países do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 85.

⁹⁴ COMPANHIA RIO-GRANDENSE DE ARTES GRÁFICAS. Diário Oficial RS. Disponível em: <http://www.corag.com.br/index.php?option=com_jornal&pagina=114&tipo=pdf&jornal=doe &data=2011-09-28&view=pagina>. Acesso em: 22 jan. 2013.

⁹⁵ Publicada pela Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social.

⁹⁶ Criado pela 5ª Turma do Procon/RS, quando dela faziam parte os Coordenadores Luciano Vaz Ferreira e este autor.

Cumpra ressaltar que, na prática, o processo administrativo é o mecanismo de maior eficácia na solução dos problemas individuais trazidos pelos consumidores, justamente pelo temor de penalidade suportado pelos fornecedores.⁹⁷

Ingressando na questão procedimental, importante, de antemão, ressaltar que a resolução do problema – estorno de cobranças indevidas, cancelamento de contrato, parcelamento de dívida, ou outros tipos de acordo – não tem o condão de inviabilizar o andamento do processo, motivando seu arquivamento. Pode – e deve – ser considerada, no máximo, como atenuante no cálculo da pena.⁹⁸

O direito de proteção e defesa do consumidor mesmo tendo, em regra, seu processo iniciado pelo consumidor, assume caráter coletivo⁹⁹, protegendo o sistema como um todo, a legislação e, ainda, prevenindo danos semelhantes e não só reprimendo atos individuais.¹⁰⁰

Assim, ainda que haja a harmonização, o seguimento do processo não afronta o princípio da segurança jurídica, em decorrência da proteção cautelar de direitos da coletividade.¹⁰¹

A confusão quanto a questão é, ainda, bastante presente. No dia 19 de dezembro de 2011 o Procon, ao divulgar balanço do referido ano, noticiou que “88% dos casos foram resolvidos sem ser necessário abrir processo administrativo. Já o restante das questões foi solucionado com processo e aplicação de penalidade.” A solução do problema foi entendida equivocadamente como circunstância que dispensa qualquer sanção. Da mesma forma, a aplicação da penalidade não implica atendimento à demanda do consumidor.¹⁰² O mesmo erro

⁹⁷ Conferindo maior importância conciliatória à Investigação Preliminar, Renato Moreira Dorneles, nas seguintes passagens: “não se poderia aceitar que o processo administrativo se tornasse uma barreira à solução dos problemas individuais dos consumidores” e “Investigação Preliminar – IP, expediente este que pode ser instaurado pela autoridade competente, antecedendo o processo administrativo, servindo de fase conciliatória”. Para o autor, no Processo Administrativo a relação é linear (Estado-fornecedor) e no IP é angular (consumidor-fornecedor-Procon). DORNELES, Renato Moreira. *Tutela Administrativa do Consumidor no Brasil como Paradigma aos Países do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 90.

⁹⁸ Art. 25. Consideram-se circunstâncias atenuantes:

[...]

III - ter o infrator adotado as providências pertinentes para minimizar ou de imediato reparar os efeitos do ato lesivo.

⁹⁹ “Ao contrário, a reclamação ou denúncia formulada pelo consumidor, da existência de prática infrativa, deve ser analisada sempre com vistas aos reflexos na sociedade de consumo, alvo da tutela do Estado.” DORNELES, Renato Moreira. *Tutela Administrativa do Consumidor no Brasil como Paradigma aos Países do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003. p. 87.

¹⁰⁰ MARQUES, Cláudia Lima. Posfácio. In: REGO, Maria Lúcia Anselmo. *Tutela Administrativa do Consumidor*. Regulamentação estatal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 188.

¹⁰¹ OSÓRIO, Fabio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005. p. 115.

¹⁰² PROCON DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Procon inaugura nova sede e divulga balanço. Disponível em <http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=noticia_viz&cod_noticia=2186>. Acesso em: 03 ago. 2012.

foi cometido no balanço de 2012, acentuado pela redução da produção processual se comparado ao ano anterior.¹⁰³

Pois bem, a primeira grande alteração verificada na Resolução diz respeito à receita média mensal das sociedades empresárias. Consistia, basicamente, na exigência imposta pelo Procon de que as sociedades figurantes no processo apresentassem seu faturamento médio nos três meses anteriores à abertura do processo.

Essa exigência visava preencher o requisito da condição econômica do infrator. Na prática, o que se via era uma série de problemas.

A sociedade empresária raras vezes cumpria a obrigação, tanto deixando transcorrer o prazo sem manifestação, como citando o balancete hospedado em seu site. Sendo assim, o servidor encaminhava o processo para o arbitramento feito por um contador ou ele mesmo o fazia, sem qualquer critério técnico, utilizando um valor fixo de um milhão ou um milhão e meio de reais. A escolha desses valores evidentemente não condizia com a realidade, pois o faturamento de grandes sociedades empresárias ultrapassava em muito o arbitrado. Todavia, os valores eram convenientes para que fossem limitadas as condenações, supostamente dotando-as de maior razoabilidade.

A situação foi solucionada pela nova Resolução, que não mais fala em receita média mensal, utilizando consulta à certidão de registro na Junta Comercial para verificar seu porte econômico.

A medida trouxe celeridade ao processo, visto que suprimiu as fases de notificação para apresentação da receita, manifestação do fornecedor, arbitramento – no caso de descumprimento – notificação do arbitramento e, por fim, impugnação ao arbitramento.

O segundo ponto merecedor de destaque refere-se ao cálculo ou dosimetria da pena. Neste momento, a apresentação da fórmula antiga se faz necessária:

$$P_{\text{mín}} = f_n \left(1250 - \frac{1249}{\frac{r}{f_v} + 1} \right)$$

$P_{\text{máx}} = 3 P_{\text{mín}}$
 onde
 $P_{\text{máx}}$ = pena máxima em UPF;
 $P_{\text{mín}}$ = pena mínima em UPF;

¹⁰³ “O índice de resolutividade do Procon RS em seu setor de atendimento é de mais de 90%, ou seja, a cada dez consumidores que se socorrem do Procon nove consumidores tem a solução do seu problema.” PROCON. PROCON RS divulga a lista com as 20 empresas mais reclamadas. Disponível em < http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=noticia_viz&cod_noticia=2260>. Acesso em: 04 mar. 2013.

f_n = fator de natureza da infração;
 f_v = fator de vantagem auferida; e
 r = receita mensal média em UPF.

A adoção de um ininteligível modelo de cálculo, além de dificultar a atuação dos funcionários do órgão, acarretava afronta ao princípio processual da ampla defesa¹⁰⁴, pois como poderia a parte impugnar o que não conseguia entender?

Além disso, a necessidade de encaminhamento do processo ao contador gerava o seguinte procedimento: decisão condenatória sem o valor da multa; valor da pena definitiva calculado pelo contador (já com as agravantes e atenuantes); despacho homologatório do valor da multa; notificação da decisão e do despacho. Percebe-se que havia a necessidade de uma espécie de liquidação da decisão.¹⁰⁵

Nesse contexto, emergiu o novo cálculo, mais simples, suprimindo etapas e objetivando uniformizar as condenações. A pena-base passou a ser encontrada na multiplicação dos três requisitos exigidos no artigo 57 do CDC¹⁰⁶, quais sejam, vantagem auferida; gravidade da infração; e condição econômica do fornecedor. Após, incidem as atenuantes e agravantes¹⁰⁷, sendo as condutas que trazem danos à saúde ou à segurança do

¹⁰⁴ A ampla defesa está presente na aplicação de qualquer penalidade, característica marcante de um Estado de Direito. Art. 5º, LV, da Constituição Federal: aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

¹⁰⁵ Como exemplo de decisão com base na antiga Resolução, a Reclamação nº 752-21.77/08-2. BURGER, Adriana Fagundes; SOUZA, Laiana Elisa. A Função social do Procon-RS na defesa do consumidor: decisão no Processo Administrativo que tratou sobre a violação do dever de informar no caso do acidente com o vôo JJ 3054 da TAM. *Revista de Direito do Consumidor*. n. 71. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jul.-set. 2009, p. 292-307.

¹⁰⁶ Art. 6º. Na definição da pena-base, os fatores referentes à condição econômica do fornecedor, da vantagem auferida e da gravidade da infração serão multiplicados entre si, conforme a fórmula abaixo:

Pena-base = (CE) x (VA) x (GI)

§ 1º. O valor do fator da condição econômica do fornecedor será de acordo com o seu porte econômico, conforme classificação abaixo:

Microempresa	1
Pequeno Porte	1,5
Médio e Grande Porte	2

§ 2º. O valor do fator de vantagem auferida será:

Não apurada ou Pequena	1
Média	2
Grande	3

§ 3º. O valor do fator da gravidade da infração, de acordo com o Anexo I será:

Leve (Grupo I)	200
Média (Grupo II)	300
Grave (Grupo III)	400
Gravíssima (Grupo IV)	500

¹⁰⁷ Respectivamente nos artigos 25 e 26 do Decreto nº 2.181/1997.

consumidor e as que ocasionam dano coletivo, consideradas como agravantes preponderantes.¹⁰⁸

Andou mal – do ponto de vista técnico – o legislador do Decreto nº 2.181/97 ao vincular a classificação da infração em leve ou grave à existência de circunstâncias atenuantes e agravantes. Como a gravidade da infração já configura a pena-base, não tem razão de ser uma nova avaliação desse quesito.

Levando em conta a dificuldade de aplicação segura – técnica – dos três critérios dispostos em lei e a sua frequente utilização como argumentos para fundamentação de juízo discricionário da autoridade, procura o novo cálculo adotar elementos objetivos¹⁰⁹ ou específicos na fixação do *quantum*.¹¹⁰

Alguns poucos Estados apresentam leis que tratam mais detalhadamente da dosimetria – Lei nº 3.906/2002 e Decreto nº 35.686/2004 do Rio de Janeiro, Decreto nº 17.493/2000 do Maranhão, Portaria nº 26/2006 de São Paulo, são alguns exemplos.¹¹¹

Convém a análise das exigências genéricas do artigo 57 do CDC, separadamente¹¹².

A gravidade da infração, na visão de Vitor Morais de Andrade, merece dupla verificação: a natureza da infração propriamente dita e o dano efetivamente provocado. Para o autor, os atos normativos têm esquecido do dano suportado pelo consumidor.¹¹³ E um desses atos é a Resolução nº 01/2011.

Ocorre que a norma optou por incluir o dano provocado para desvendar a vantagem auferida, já que esta e aquele são faces de uma mesma moeda. Vale dizer, o lucro do infrator é o prejuízo do lesado. Ademais, o dano provocado também está presente na agravante que trabalha com o número de consumidores lesados e a presença de dano difuso.

¹⁰⁸ Art. 9º. A base de cálculo para o cômputo das circunstâncias agravantes e atenuantes será da pena-base fixada.

§ 1º. Quanto ao cálculo das agravantes e atenuantes:

I - A aplicação da agravante referente ao dano coletivo, de que trata o art. 8º, VI, primeira parte, acrescerá o valor da pena base de 20% até o seu quádruplo, de acordo com o número de consumidores lesados e da presença de dano difuso.

II – A aplicação da agravante referente à prática infrativa com conseqüências danosas à saúde ou à segurança do consumidor, prevista no art. 8º, III, acrescerá o valor da pena-base de 20% até o seu quádruplo, tendo em vista a intensidade do perigo e a ocorrência de acidentes de consumo.

III – Em relação às demais causas agravantes e atenuantes, incide o aumento ou diminuição na proporção de 10% sobre o valor da pena-base.

¹⁰⁹ “Assim, a existência de fórmulas e padrões estáticos para dosimetria é positiva por estabelecerem de forma clara os critérios para aplicação da sanção, permitindo um patamar mínimo de segurança jurídica para os atores envolvidos.” ANDRADE, Vitor Morais de. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008. p. 100.

¹¹⁰ MIRAGEM, Bruno. Curso de Direito do Consumidor. São Paulo: *Revista dos Tribunais*. 3ª ed. 2012. p. 633.

¹¹¹ ANDRADE, op. cit., p. 98.

¹¹² Digna de referência a abordagem minuciosa de Vitor Morais de Andrade, o que não é comum sobre o tema.

¹¹³ ANDRADE, op. cit., p. 98-99.

Percebe-se, outrossim, que o potencial lesivo das atividades está presente na classificação das infrações, que dota de maior gravidade condutas referentes à saúde e segurança das pessoas, por exemplo.

Por derradeiro, o próprio autor afirma que gravidade da infração e vantagem auferida jamais se excluem, mas se completam subsidiariamente.¹¹⁴

Trazidas pelo Decreto nº 2.181/97, as infrações foram, assim como na Resolução revogada, separadas em quatro grupos (leves, médias, graves e gravíssimas). A vigente, todavia, adotou com maior clareza o agrupamento pela similitude do bem jurídico atingido.

A vantagem auferida, muitas vezes, se mostra de difícil constatação e, quando encontrada sua monta, permite boa margem interpretativa na sua valoração (pequena, média ou grande). É, dos critérios, o que admite maior discricionariedade¹¹⁵, pelo menos no âmbito da Resolução gaúcha. Condição econômica, por exigir simples comprovação do porte da sociedade empresária, e gravidade da infração, com margem de discricionariedade na opção legislativa que enquadraram as infrações em grupos, foram dotadas de maior objetividade.

O último elemento trabalhado é a condição econômica do infrator. Conforme explicitado neste mesmo tópico, a Resolução nº 01 tratou de dispensar a receita bruta dos últimos três meses, acatando tão-somente a comprovação de tamanho da sociedade empresária.

Repudia-se o detalhamento de se considerar apenas a receita do estabelecimento responsável ou em que ocorrer a infração, bem como do faturamento gerado pelo produto ou serviço no qual se constatou a conduta típica.¹¹⁶ Ora, a sociedade empresária é uma só.¹¹⁷ Qualquer tentativa de fracionamento, seja por estabelecimento ou produto/serviço, mostra-se, além de não representar fielmente a realidade econômica, de difícil aplicação prática.

¹¹⁴ ANDRADE, op. cit., p. 102.

¹¹⁵ Em sentido diverso: “a identificação de critérios objetivos a fundamentar o juízo do aplicador da sanção, dentre os três estabelecidos pelo art. 57, só é possível com um nível maior de exatidão em relação à eventual vantagem auferida pelo fornecedor, uma vez que a gravidade da infração e a condição econômica do fornecedor são conceitos cuja determinação é influenciada pela discricionariedade da autoridade que aplica a sanção”. MARQUES, Cláudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 873.

¹¹⁶ Essa segunda proposição é defendida por: ANDRADE, Vitor Moraes de. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008. p. 104-105.

¹¹⁷ Importante decisão do STJ nesse sentido ficou conhecida como o “caso Panasonic”, em que foi reconhecida solidariedade com base na – confiança na – marca. Quem explora a marca globalmente, responde globalmente. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 63981-SP (1995/0018349-8). Recorrente: Plínio Gustavo Prado Garcia. Recorrido: Panasonic do Brasil LTDA. Rel: Ministro Aldir Passarinho Júnior. Brasília/DF, 20 de novembro de 2000. p. 296.

Diferentemente da prática do Procon de Tocantins¹¹⁸ (Instrução Normativa 001/03), o órgão gaúcho, na presença de eventual impossibilidade de obtenção dos dados e da omissão do fornecedor em desincumbir-se do ônus de provar seu enquadramento (micro, pequena, média ou grande), o considera como de grande porte.

Diante de todo o exposto, a utilização dos requisitos do artigo 57 do CDC confere legitimidade às sanções aplicadas, que devem sempre respeitá-los. Percebe-se que não é o que ocorre com a Lei Estadual nº 13.249/2009¹¹⁹ – regulamentada pelo Decreto nº 47.226/2010 –, que cria o cadastro para bloqueio do recebimento de ligações de telemarketing. Inspirada na lei paulista nº 13.226/2008 – regulamentada pelo Decreto nº 53.921/2008 –, a lei gaúcha inovou ao estabelecer multa no valor de dez mil reais por ligação indevida. No Estado de São Paulo, a sanção – pois pode não ser aplicada somente a multa – obedece aos mandamentos do CDC.

É evidente que a multa previamente estabelecida reveste-se de ilegalidade, por se afastar das regras gerais do CDC, quais sejam: possibilidade de mais de um tipo de sanção; aplicação dos três requisitos do artigo 57; incidência de agravantes e atenuantes. Ao dar as costas para o CDC, faz o mesmo com o princípio constitucional da individualização da pena¹²⁰ – plenamente aplicável ao processo administrativo –, vale dizer, as sanções devem ser justas e proporcionais e, não, padronizadas.

Trabalhados os critérios técnicos de aplicação das multas, veja-se, agora, o comportamento do Poder Judiciário quando provocado a rever os atos administrativos, eminentemente as decisões condenatórias.

2.3 Ingerência jurisdicional na atividade administrativa

Evidentemente que a temática aqui tratada é o olhar do judiciário sobre as decisões administrativas. No entanto, não se pode deixar de analisar de maneira mais ampla as atuais condições que permeiam o tratamento judicial dispensado às sociedades empresárias – em

¹¹⁸ ANDRADE, op. cit., p. 104.

¹¹⁹ ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. Lei nº 13.249, de 08 de 2009. Disponível em: < http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXT0&Hid_TodasNormas=53102&hTexto=&Hid_IDNorma=53102>. Acesso em: 20 set. 2012.

¹²⁰ O princípio encontra-se positivado no art. 5º, inciso XLVI, da Constituição Federal e costuma ser dividido pela doutrina nas etapas legislativa, judicial e administrativa, residindo na primeira a problemática aqui encontrada.

especial, os grandes grupos econômicos. Os institutos do dano extrapatrimonial e dos *punitive damages*¹²¹ são bons campos para esse estudo.

Muito embora a crescente aceitação conquistada na doutrina e jurisprudência¹²², percebe-se a timidez da aplicação do desestímulo¹²³ no direito brasileiro pela simples análise dos valores das indenizações, desacompanhados de explicitação de motivos.¹²⁴

É certo que não se defende aqui seu uso imoderado e desarrazoado – preocupação recorrente da doutrina – tampouco a simples importação de um modelo estrangeiro sem atentar para as peculiaridades do nosso país e sua tradição jurídica romano-germânica.

Os Estados Unidos da América – na maioria de seus Estados – de fato passaram a fazer uso do instituto de forma desmedida, dando azo a uma verdadeira indústria do dano moral. Essa banalização – que também se fez presente no Brasil – acabou por enfraquecer a reparação pecuniária do abalo, culminando em condenações por litigância de má-fé (mesmo que raras vezes) e na redução das indenizações (esta última uma tendência nacional¹²⁵).

Assim, no Brasil, há uma espécie de indústria do dano moral às avessas, o que vale dizer: o infrator utiliza-se da relação custo/benefício entre o lucro obtido pela manutenção da conduta potencialmente danosa e o custo de eventual indenização a ser paga aos que a postularem em juízo. Nesse cenário, resta evidente que uma indenização meramente compensatória não se mostra suficiente, trazendo a teoria do valor do desestímulo a necessária carga de exemplaridade e dissuasão.

¹²¹ “Também chamados *exemplary damages*, *vindictive damages* ou *smart money*, consistem na soma em dinheiro conferida ao autor de uma ação indenizatória em valor expressamente superior ao necessário à compensação do dano, tendo em vista a dupla finalidade de punição (*punishment*) e prevenção pela exemplaridade da punição (*deterrence*) [...]”. COSTA, Judith Martins; PARGENDLER, Mariana Souza. Usos e Abusos da Função Punitiva (*punitive damages* e o Direito Brasileiro). *Revista da Ajuris*. v. 100, p. 229-262, 2005, p. 231.

¹²² “[...] Reiteração de casos em que a ilicitude no proceder da ré se repete, demonstrando que os valores das indenizações não têm fôlego para desestimular novas condutas. [...] Necessidade de inaugurar-se a doutrina da *punitive damage* e sua co-irmã, a *exemplary damage*, às vezes chamadas no direito pátrio, sem muito rigor científico, de teoria do desestímulo. [...] RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Recurso Inominado nº 71003880119-RS. Recorrente: Brasil Telecom S/A. Recorrido: Sonia Terezinha de Almeida Chavare. Rel: Fabio Vieira Heerdt. Porto Alegre/RS, 05 de setembro de 2012.

¹²³ “Ainda que não muito farta a doutrina pátria no particular, têm-se designado os “*punitive damages*” como a “teoria do valor do desestímulo” posto que, repita-se, com outras palavras, a informar a indenização, está a intenção punitiva ao causador do dano e de modo que ninguém queira se expor a receber idêntica sanção.” BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 401358-PB (2001/0169166-0). Recorrente: Vicente Vanderlei Nogueira de Brito. Recorrente: Editora Abril S/A. Recorrido: os mesmos. Rel: Ministro Carlos Fernando Mathias. Brasília/DF, 16 de março de 2009.

¹²⁴ Referindo que arbitramento não é arbitrariedade: MORAES, Maria Celina Bodin. *Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p. 270.

¹²⁵ O art. 944 do Código Civil preconiza: a indenização mede-se pela extensão do dano. Parágrafo único. Se houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano, poderá o juiz reduzir, equitativamente, a indenização.

Uma das críticas aos *punitive damages* diz respeito à importação de um instituto alienígena.¹²⁶ Tal afirmação procede, no sentido de respeito às peculiaridades jurídicas. Ocorre que, na verdade, recebemos forte influência comportamental dos chamados países de primeiro mundo, em especial dos Estados Unidos – economia pilar do comércio global após a Segunda Grande Guerra. O que não se pode aceitar é o fato de essa questão passar batida, enquanto um instituto protetivo e condizente com os direitos e garantias fundamentais estabelecidos na Constituição Federal – mesmo que merecedor de adaptações – receba tanta resistência.

Sem dúvida, as grandes sociedades empresárias – essencialmente as prestadoras de serviços essenciais à população, como as concessionárias de telefonia e as instituições financeiras – controlam a produção e circulação de riquezas, aproveitando-se de seu poderio econômico para conseguirem tratamento diferenciado das esferas estatais. De econômico, passa a ser, na prática, poder político.¹²⁷ E é aqui que reside outro instituto americano importado por nós, qual seja: o *lobby*¹²⁸. Enquanto nos Estados Unidos a atividade faz parte de todo o processo político (a profissão de lobista é reconhecida e regulamentada pela legislação), aqui a atividade é informal e não regulamentada. Os que criticam o uso dos *punitive damages*, sob o pálio da expressão “americanização do direito”, parecem esquecer do *lobby*, colaborando indiretamente com este último.¹²⁹

Evitar indenizações irrazoáveis e descabidas não implica dar guarida a condutas ilegais e imorais. No entanto, é a vez do enriquecimento ilícito ou sem causa (tratando as expressões como sinônimas, pois não cabe aqui tal discussão) ser usado às avessas. A preocupação recai sobre o ofendido e suas condições sociais e econômicas. Em segundo plano fica o enriquecimento obtido com o fato ilícito, uma vez que se restringem os fins punitivos ao enriquecimento sem causa do ofendido – em regra, vulnerável.

¹²⁶ “O exame de sua compatibilidade, ou não, com o direito brasileiro [...] não se afastará, por isso mesmo, da atenção ao lugar como requisito de método, com isso significando a atenção ao sistema civil-constitucional da responsabilidade por danos e a consideração, ainda que implícita, aos dados antropológicos, aos traços que delineiam as diferentes faces culturais, os estilos ou o *ethos* de cada país [...]. COSTA, Judith Martins; PARGENDLER, Mariana Souza. Usos e Abusos da Função Punitiva (*punitive damages* e o Direito Brasileiro). *Revista da Ajuris*. v. 100, p. 229-262, 2005, p. 230-231.

¹²⁷ Como exemplo, o suposto favorecimento da Justiça estadual à Brasil Telecom ao destinar uma sala – denominada Solução Imediata – do Foro Central de Porto Alegre aos prepostos ou advogados da sociedade empresária de telefonia, com funcionamento junto aos Juizados Especiais Cíveis. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Ações contra a Brasil Telecom chegam a 97 mil só em Porto Alegre. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/noticias/id6996.htm>>. Acesso em: 09 ago. 2012.

¹²⁸ Sobre a necessidade de regulamentação do lobby no Brasil: GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais e Lobby: aprendendo a fazer*. São Paulo: Aberje, 2012.

¹²⁹ Talvez isso explique a não aprovação do Projeto de Lei nº 6.960/2002, que objetivava acrescentar, dentre outras coisas, o parágrafo 2º ao artigo 944 do Código Civil: a reparação do dano moral deve constituir-se em compensação ao lesado e adequado desestímulo ao lesante.

Ainda que a preocupação com o enriquecimento ilícito persista – diga-se novamente, do ponto de vista do lesado – cabe fazer referência à solução simples do recolhimento do valor da condenação aos fundos públicos¹³⁰.

Especificamente, no campo dos direitos do consumidor, o parágrafo único do artigo 42 do Código de Defesa do Consumidor¹³¹ deve ser interpretado como uma espécie de sanção civil imposta ao fornecedor, sendo a presença da culpa dispensável na caracterização da infração.¹³² Lamentavelmente, não é esse o entendimento dos Tribunais Superiores, mais uma vez priorizando o cuidado com o enriquecimento ilícito do ofendido em detrimento do enriquecimento do ofensor.

Nessa esteira, Cláudia Lima Marques assevera que os pequenos erros de cobrança só podem ser combatidos com maior eficiência se a jurisprudência entender o art. 42 do CDC como uma sanção exemplar (*exemplary damages*), que, mesmo beneficiando um, causa mudança prática no mercado.¹³³

Infelizmente, não é como procedem as Turmas Recursais do Rio Grande do Sul, locais onde há maior incidência deste tipo de matéria, pelos baixos valores das causas, além da gratuidade e maior agilidade da prestação jurisdicional. Tais cortes parecem ter tabelado as reparações por dano moral decorrentes de frustrações geradas nas relações de consumo.¹³⁴

¹³⁰ Os artigos 29 do Decreto 2.181/97, 13 da Lei 7.347/85 e 57 da Lei 8.078/90 trazem indenizações ou sanções revertidas a um fundo gerido pelo Estado.

¹³¹ Art. 42, parágrafo único, CDC: O consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável.

¹³² “Nestes primeiros 14 anos de CDC, a norma do parágrafo único do art. 42 tem alcançado pouca efetividade, talvez por ter sido pouco compreendida, mesmo sendo a única norma referente à cobrança indevida, em todas as suas formas. Prevista como uma sanção pedagógica e preventiva, a evitar que o fornecedor se ‘descuidasse’ e cobrasse a mais dos consumidores por ‘engano’, que preferisse a inclusão e aplicação de cláusulas sabidamente abusivas e nulas, cobrando a mais com base nestas cláusulas, ou que o fornecedor usasse métodos abusivos na cobrança correta do valor, a devolução em dobro acabou sendo vista pela jurisprudência, não como uma punição razoável ao fornecedor negligente ou que abusou de seu ‘poder’ na cobrança, mas como uma fonte de enriquecimento ‘sem causa’ do consumidor. Quase que somente em caso de má-fé subjetiva do fornecedor, há devolução em dobro, quando o CDC, ao contrário, menciona a expressão e ‘engano justificável’ como a única exceção. Mister rever esta posição jurisprudencial. A devolução simples do cobrado indevidamente é para casos de erros escusáveis dos contratos entre iguais, dois civis ou dois empresários, e está prevista no CC/2002. No sistema do CDC, todo o engano na cobrança de consumo é, em princípio injustificável, mesmo o baseado em cláusulas abusivas inseridas no contrato de adesão, ex vi o disposto no parágrafo único do art. 42. Cabe ao fornecedor provar que seu engano a cobrança, no caso concreto, foi justificado”. MARQUES, Cláudia Lima. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*, Editora Revista dos Tribunais, 2. ed., 2006. p. 593.

¹³³ MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. p. 1051-1052.

¹³⁴ “Com efeito, o recurso interposto pela parte ré merece parcial provimento, a fim de que seja minorada a indenização para R\$ 2.000,00, pois tal se mostra suficiente para compensar o dano, prevenindo futuras práticas lesivas, evitando-se o enriquecimento ilícito do autor e adequando-se a verba reparatória aos parâmetros adotados pelas Turmas Recursais em casos análogos [...]” RIO GRANDE DO SUL. Segunda Turma Recursal Cível. Recurso nº 71004120846. Recorrente: 14 Brasil Telecom Celular S/A. Recorrido: Jeferson Luis Caetano Vargas. Rel: Fernanda Carravetta Vilande. Porto Alegre, 21 de novembro de 2012. “Assim, compreendo que o montante de R\$ 4.000,00 situa-se em patamar superior àquele usual para casos semelhantes, conforme critério

É o caso elucidativo da seguinte passagem: “Assim, cabível a indenização imposta na sentença, sobretudo com finalidade punitiva e dissuasória, não se revelando excessivo o valor de R\$ 1.000,00 fixado na sentença.”¹³⁵

Ora, será mesmo que o valor concedido atende às finalidades apontadas? E, ainda, se o valor não é excessivo não parece ser insuficiente?

Superadas essas questões, passa-se à abordagem do tratamento judicial conferido especificamente às decisões administrativas proferidas pelo Procon estadual, fazendo-se necessários alguns comentários sobre os limites de extinção dos atos administrativos.

A anulação¹³⁶ de um ato administrativo só poderia – em entendimento que vem perdendo força ao longo dos anos – ocorrer em caso de ilegalidade. Assim, estariam sujeitos à anulação os atos vinculados – pois decorrentes diretamente da lei – e os discricionários, estes quando tratassem de competência, finalidade e forma. A discricionariedade referente a motivo e objeto poderia gerar revogação, mas não anulação.

Assim, mérito administrativo propriamente dito o Poder Judiciário não poderia analisar.¹³⁷ Contudo, vem tomando corpo a ideia de que a análise incide nos limites do mérito, levando em conta que moralidade, razoabilidade e proporcionalidade não fazem parte do seu conceito¹³⁸, mitigando-se os efeitos da discricionariedade.¹³⁹ Fato é que a identificação do que é mérito continua constituindo uma zona cinzenta.

Essa tendência de flexibilização da blindagem do mérito administrativo frente ao controle jurisdicional funciona como mais um dos mecanismos de fiscalização das gestões

jurisprudencial usado pela Turma em casos análogos, devendo ser reduzido o valor para R\$ 1.500,00.” RIO GRANDE DO SUL. Terceira Turma Recursal Cível. Recurso nº 71003736659. Recorrente: Madeireira Herval LTDA. Recorrido: Wilson Roberto dos Santos. Rel: Fabio Vieira Heerd. Porto Alegre, 05 de setembro de 2012.

¹³⁵ RIO GRANDE DO SUL. Segunda Turma Recursal Cível. Recurso nº 71003652070. Recorrente: BV Financeira S/A. Recorrido: Maria Piotrowski. Rel: Roberto Behresdorf Gomes da Silva. Porto Alegre, 21 de novembro de 2012.

¹³⁶ Aqui tratada como sinônimo de invalidação, evitando-se a discussão terminológica.

¹³⁷ “E não cabe ao Poder Judiciário adentrar no âmago das decisões administrativas, sob pena de afronta ao princípio constitucional da Separação dos Poderes, competindo-lhe tão somente a análise da legalidade de tais atos.” RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Processo nº 00111003030590. Autor: BRT Brasil Telecom. Réu: Estado do Rio Grande do Sul. Julgadora: Rosana Broglio Garbin. Porto Alegre/RS, 16 de março de 2012.

¹³⁸ “O conhecimento convencional em matéria de controle jurisdicional do ato administrativo limitava a cognição dos juízes e tribunais aos aspectos da legalidade do ato (competência, forma e finalidade) e não aspectos do seu mérito (motivo e objeto), aí incluídas a conveniência e oportunidade de sua prática. Já não se passa mais assim. Não apenas os princípios constitucionais gerais já mencionados, mas também os específicos, como moralidade, eficiência e, sobretudo, a razoabilidade-proporcionalidade permitem o controle da discricionariedade administrativa (observando-se, naturalmente, a contenção e a prudência, para que não se substitua a discricionariedade do administrador pela do juiz).” BARROSO, Luis Roberto. *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007. p. 30.

¹³⁹ ESCOLA JUDICIAL DESEMBARGADOR EDÉSIO FERNANDES. Cadernos da EJEF. Disponível em: <http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/cadernos_da_ejef/serie_producao_academica/d_publico.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2013.

públicas, tal como a legislação de improbidade administrativa e a de transparência das despesas e receitas.

Mesmo que se utilize o moderno entendimento, há, ainda, a seguinte questão: se o ato só pode ser revisto quando houver evidente ilegalidade, pode o julgador alterar, por exemplo, o *quantum* de uma condenação, sendo que a consequência deveria ser a anulação, pois é o que cabe em casos de ilegalidade?¹⁴⁰

A curiosidade reside no fato de que essa alteração do *quantum* é, invariavelmente, entendida como redução. Entretanto, nada impede – no caso de aceitação da possibilidade de modificação da multa – que o julgador eleve os valores de uma condenação, quando instado pelo Ministério Público ou, até mesmo, por iniciativa própria¹⁴¹, em sendo matéria de ordem pública¹⁴² e de interesse social.¹⁴³

Evidente que a modificação de uma decisão administrativa operada judicialmente não se limita apenas à discussão de valores de multas. Ocorre que o tema mereceu o destaque por representar a maior incidência nas demandas judiciais patrocinadas por fornecedores condenados na via administrativa.

Tal insurgência é calcada na violação aos princípios da proporcionabilidade e razoabilidade, o que permite, de certa forma, que o magistrado adentre no campo do mérito administrativo, ou em seus limites, como visto.

Ocorre que as multas reduzidas sob esta justificativa, são assim procedidas sem qualquer balizamento. Via de regra os julgadores não apresentam fundamentação¹⁴⁴ que justifique o novo montante¹⁴⁵, desconsiderando o regramento legal.

¹⁴⁰ “O Poder Judiciário pode e deve julgar a legalidade de atos praticados no exercício de competência discricionária. Não cabe ao juiz dizer qual é a melhor solução, mas lhe cabe, sim, anular o ato, declarando sua ilegalidade, quando se patentear um evidente conflito entre o ato da autoridade e a discricionariedade que lhe foi conferida.” FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 56.

¹⁴¹ Nota sobre princípio inquisitivo.

¹⁴² “A proibição da *reformatio in peius* não afasta de modo algum a possibilidade de o tribunal revisar aquilo que ex vi legis se sujeita ao duplo grau de jurisdição, como por exemplo as questões de ordem pública que, se acolhida em detrimento do interesse do recorrente, poderão, de certo modo, levar a uma reforma para pior.” DIDIER JR, Fredie. *Direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. Salvador: JusPodivm, 2006. p.62-63.

¹⁴³ “No que tange, agora especificamente, ao ‘interesse social’, tenha-se em conta que o Código ora comentado visa a resgatar a imensa coletividade de consumidores da marginalização não apenas em face do poder econômico, como também dotá-la de instrumentos adequados para o acesso à justiça do ponto de vista individual e, sobretudo, coletivo.” FILOMENO, José Geraldo Brito. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor Comentado pelos Autores do Anteprojeto*. [et al.]. 10. ed. rev. ampl. e atual., Rio de Janeiro: Editora Forense Universitária, 2011, p. 21-22.

¹⁴⁴ “A atenção aos critérios fixados se dá por parte da autoridade que fixa a sanção através da demonstração, na decisão que comina a penalidade, dos argumentos que sustentam seu juízo. Há, portanto, necessidade de fundamentação, embora reste evidenciado o caráter em boa parte das vezes discricionário desta avaliação.”

A invasão injustificada do mérito administrativo também se constata, em casos nos quais o juiz reanalisa o que já serviu de base para a condenação administrativa¹⁴⁶, mesmo que não venha a alterá-la. Assim, tanto questões probatórias, quanto enquadramentos e configurações de infrações, passam pelo crivo do judiciário.

De outra banda, age com correção o julgador quando compelido – o que ocorre com frequência – a verificar a inobservância de princípios fundamentais, eminentemente contraditório e ampla-defesa.¹⁴⁷

Outra constatação que exsurge da leitura dos arestos pertine ao polo passivo. Não raras vezes o requerente nomeia o Procon como parte do processo, motivando a emenda da inicial uma vez que o órgão integra a administração direta, portanto desprovido de personalidade jurídica.¹⁴⁸

Por fim, novamente o cadastro de reclamações fundamentadas dá ensejo a controvérsias no que diz respeito a possibilidade de recurso e ao momento da decisão de inscrição.¹⁴⁹

Quanto ao primeiro aspecto, a inclusão no cadastro não pode ser confundida com a sanção do processo administrativo. Além disso, a previsão legal é clara no sentido da

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 873.

¹⁴⁵ RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Ação Ordinária nº 001/1.08.0312838-3. Autor: TAM Linhas Aéreas S.A. Réu: Estado do Rio Grande do Sul. Julgadora: Mara Lúcia Martins. Porto Alegre/RS, 01 de julho de 2010. Disponível em: <http://www3.tjrs.jus.br/site_php/consulta/download/exibe_doc1g_oracle.php?id_comarca=porto_alegre&ano_criacao=2010&cod_documento=2248887&tem_campo_tipo_doc=S>. Acesso em: 21 set. 2012.

¹⁴⁶ “De todo o exposto, conclui-se que não restou violado um dever jurídico de informação ao consumidor, mediante conduta enganosa da parte autora que pudesse causar prejuízos. Via de consequência, a multa imposta é indevida.” RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Processo nº 00111003063200. Autor: Cambraia e Rosa Comércio de Veículos LTDA. Réu: Estado do Rio Grande do Sul. Julgador: Carmen Carolina Cabral Caminha. Porto Alegre/RS, 16 de julho de 2012.

¹⁴⁷ “[...] vê-se que o procedimento de análise foi instaurado e conduzido dentro da legalidade e com obediência aos princípios constitucionais, tendo sido oportunizada defesa, com a juntada de procuração, tendo inclusive apresentado recurso administrativo. [...] Denota-se que foram observados os princípios do contraditório e ampla defesa no âmbito da Administração Pública.” RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Processo nº 00111002980047. Autor: Metrovel Veículos LTDA. Réu: Estado do Rio Grande do Sul. Julgador: Hilbert Maximiliano Akihito Obara. Porto Alegre/RS, 13 de março de 2012.

¹⁴⁸ “Os órgãos públicos são entes despersonalizados que não detêm capacidade processual”. RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 70028708436. Agravante: Melson Tumelero S/A. Agravado: Procon – Coordenação do Programa Municipal de Defesa do Consumidor da Comarca de Novo Hamburgo. Rel: Maria Isabel de Azevedo Souza, Porto Alegre/RS, 10 de março de 2009.

¹⁴⁹ RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70040044901. Apelante: Lojas Colombo S.A. Comércio de Utilidades Domésticas. Apelado: Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Liége Puricelli Pires. Porto Alegre/RS, 25 de agosto de 2011.

possibilidade de recurso apenas na hipótese de decisão sancionatória¹⁵⁰, o que não é o caso, uma vez que a divulgação do cadastro visa à informação e orientação dos consumidores.

Sobre o momento da decisão de inclusão das reclamações no cadastro, será incorreto se ainda pender recurso administrativo. Em outras palavras, somente depois de esgotadas as possibilidades de discussão da condenação é que pode ser considerada a reclamação como apta a integrar o cadastro. Esse entendimento está em plena consonância com o espírito da lei, que determina que a reclamação, para ser considerada fundamentada, deverá apresentar resultado procedente, por decisão definitiva.¹⁵¹ A prática adotada atualmente é decidir sobre o cadastro antes mesmo da decisão administrativa, o que tende a gerar inúmeras ações judiciais.

Diante de todo o exposto, resta claro que o magistrado, instado a analisar a atuação e penalidade administrativa, deve fazê-la com prudência, examinando caso a caso. Se é verdade que a Constituição Federal consagrou expressamente no inciso XXXV do art. 5º, que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário, lesão ou ameaça a direito”, essa inafastabilidade da prestação jurisdicional deve atentar para o seu reflexo na esfera administrativa.

Compartilha desse receio a professora Cláudia Lima Marques, ao questionar se pode haver imposição de sanção administrativa “antes do caso estar definitivamente resolvido pelo Judiciário”; e apresentar jurisprudência na qual “a penalidade imposta pela autoridade administrativa foi suspensa até a decisão judicial de um caso individual”. Para a autora, há que se diferenciar se o ato administrativo apresenta natureza coletiva ou individual. Em se tratando da primeira, entende que a atuação “deveria sustentar-se por seus próprios fundamentos, sob pena dos órgãos administrativos restarem bloqueados [...] por anos e anos até o ‘trânsito em julgado’ de qualquer ação contra os fornecedores”.¹⁵²

¹⁵⁰ Art. 49 do Decreto nº 2.181/97: Das decisões da autoridade competente do órgão público que aplicou a sanção caberá recurso, sem efeito suspensivo, no prazo de dez dias, contados da data da intimação da decisão, a seu superior hierárquico, que proferirá decisão definitiva.

¹⁵¹ Art. 58 do Decreto nº 2.181/97: Para os fins deste Decreto, considera-se:

I - cadastro: o resultado dos registros feitos pelos órgãos públicos de defesa do consumidor de todas as reclamações fundamentadas contra fornecedores;

II - reclamação fundamentada: a notícia de lesão ou ameaça a direito de consumidor analisada por órgão público de defesa do consumidor, a requerimento ou de ofício, considerada procedente, por decisão definitiva.

¹⁵² MARQUES, Cláudia Lima. Prefácio. In: DORNELES, Renato Moreira. Tutela Administrativa do Consumidor no Brasil como Paradigma aos Países do Mercosul. Curitiba: Juruá, 2003. p. 14.

CONCLUSÕES

Apesar do título, sugere-se que estas considerações finais sejam entendidas como reflexões, que dão encerramento ao texto mas não ao tema.

1. A tutela administrativa do consumidor não encontra o tratamento doutrinário que merece, contrastando com o dispensado a outras questões desse ramo do direito, principalmente teórico.

2. O Procon passou a ser um Departamento dentro da Secretaria de Justiça e dos Direitos Humanos do Estado, coexistindo com vários outros Departamentos e órgãos. Além disso, a proteção do consumidor não consta no plano de governo da atual administração estadual. De todo modo, a transformação do Procon em Departamento ainda não apresentou resultados práticos.

3. Algumas mudanças com o intuito de regulamentar a atividade do Procon, organizando seu funcionamento, se mostram necessárias, tais como sua existência como autarquia; atualização das competências; nova composição do Conselho Estadual de Defesa do Consumidor; e expressiva reestruturação interna.

4. É imperioso que os órgãos estatais tenham sua composição conforme critérios técnicos e não políticos.

5. O Procon/RS apresenta carências, principalmente quanto ao número de funcionários, comprovado pela ausência de alguns setores de apoio, como equipe específica de fiscalização.

6. Diante das inúmeras dificuldades encontradas pelos órgãos municipais responsáveis pela proteção dos consumidores, deveria o Estado optar pela regionalização, ao invés da municipalização.

7. O Superior Tribunal de Justiça entende possível a concorrência entre os diversos órgãos responsáveis pela defesa do consumidor. Isso por que as agências reguladoras, entidades civis e os Procons, não possuem o mesmo âmbito de atuação.

8. O uso da teoria do diálogo das fontes, uma vez afastado de método de aplicação e interpretação de leis para ser entendido como método de concretização de direitos – situação em que dialogam seus criadores ou executores (sujeito) e não propriamente suas fontes (objeto) – justifica a atuação conjunta, articulada e integrada das entidades integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. O Procon, entretanto, padece de um certo isolamento.

9. Mesmo não estando presente nos anteprojetos de atualização do Código de Defesa do Consumidor, o fortalecimento dos Procons encontra amparo no II Pacto Republicano, celebrado pelos três poderes no ano de 2009.

10. O Procon gaúcho não conta com grande prestígio perante a população, situação que pode ser creditada à falta de informações que alimenta o desconhecimento em relação ao seu funcionamento. Cabe ao órgão facilitar o exercício da cidadania por meio da ampla divulgação dos serviços oferecidos, munindo o consumidor da ciência do impacto social que representa sua procura pela tutela administrativa.

11. O Cadastro de Reclamações Fundamentadas, exigência da lei e instrumento de informação e transparência, só cumpre seu papel se retratar com exatidão o cenário de reclamações produzidas pelo órgão. A divulgação insuficiente de dados resulta em distorção da realidade, produzindo inverdades.

12. A aplicação apenas da sanção pecuniária e o tratamento dos fornecedores condenados para com essas multas – recorrendo ao judiciário e suspendendo o processo administrativo, ou pagando após execução fiscal – é um indicativo da falta de força coercitiva do Procon/RS, realidade encontrada no país.

13. O pagamento das condenações após inscrição em dívida ativa, sendo necessária a execução, resulta na não vinculação do valor arrecadado à Política Estadual de Relações de Consumo.

14. A resolução do problema enfrentado pelo consumidor – por exemplo, estorno de cobranças indevidas – não inviabiliza o andamento do processo. Deve ser considerada apenas como atenuante.

15. A Resolução nº 01/2011 da Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos alterou significativamente o procedimento relativo aos critérios de fixação dos valores das penas de multa.

16. Diante do ininteligível cálculo das sanções adotado pela Resolução nº 01/2001 da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, a nova Resolução criou novo cálculo, mais simples, suprimindo etapas e objetivando uniformizar as condenações.

17. A pena-base passou a ser encontrada na simples multiplicação dos três requisitos exigidos no artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor. Após, incidem as agravantes e atenuantes.

18. A gravidade da infração teve mantida a separação em quatro grupos (leves, médias, graves e gravíssimas). A Resolução vigente, todavia, reavaliou o agrupamento pela similitude do bem jurídico atingido.

19. A vantagem auferida, além de sua difícil constatação é, dos três critérios, o que permite maior discricionariedade.

20. A Resolução não fala mais em receita média mensal, utilizando a consulta à certidão de registro na Junta Comercial para verificar a condição econômica dos fornecedores, medida que conferiu maior celeridade ao processo.

21. A multa previamente estabelecida pela Lei Estadual nº 13.249/2009 (bloqueio de ligações de telemarketing) fere o princípio constitucional da individualização da pena, por não adotar as regras gerais do CDC.

22. A análise dos valores das indenizações, geralmente desacompanhados de motivação suficiente, evidencia a timidez na aplicação do desestímulo no ordenamento jurídico brasileiro. Os que defendem a inaplicabilidade do instituto costumam preocupar-se com o enriquecimento ilícito do ponto de vista do lesado. A solução é o recolhimento das condenações aos fundos públicos.

23. Pode-se dizer que as Turmas Recursais do Rio Grande do Sul, locais onde há maior incidência de demandas ligadas ao consumo, efetuam tabelamento das reparações por dano moral.

24. A flexibilização da proteção do mérito administrativo frente ao controle jurisdicional pode ser entendido como mais um dos mecanismos de fiscalização das gestões públicas.

25. Uma vez que se aceite que pode o julgador alterar o valor de uma condenação – e não apenas a possibilidade de anulação do processo, por se tratar de ilegalidade – nada impede que o julgador, além de reduzir, eleve tais multas. Em regra, as decisões judiciais não apresentam fundamentação que justifique os novos montantes.

26. A inclusão dos fornecedores no Cadastro de Reclamações Fundamentadas não está sujeita a recurso, pois não é decisão sancionatória. O momento da decisão de inclusão das reclamações é incorreto se houver recurso administrativo pendente.

27. O magistrado, ao analisar os atos administrativos, deve ser prudente, uma vez que a inafastabilidade da prestação jurisdicional, mandamento constitucional, tem de levar em conta o seu reflexo na esfera administrativa.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Luiz Otávio do. História e Fundamentos do direito do Consumidor. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 78, n. 648, p. 31-45, out. 1989.

ANDRADE, Vitor Morais de. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

ANTUNES, Luís Felipe Colaço. A Tutela dos Interesses Difusos no Novo Código de Procedimento Administrativo Português. *Rivista Trimestrale de Diritto Pubbico*. nº 4, 1993.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES DO RIO GRANDE DO SUL. *Tarso manterá CCs e vai recorrer de decisão*. Disponível em <http://www.ajuris.org.br/ajuris/index.php?option=com_content&view=article&id=1531:24-de-agosto-de-2011-quarta-eira&catid=15:clippingdiario&Itemid=22>. Acesso em: 26 jun. 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 28 ed., 2010.

BARROSO, Luis Roberto. *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. *Em busca da política*. Trad. Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. *Modernidade Líquida*. Trad. Plínio Dentzien. - Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1990-DF. Requerente: Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. Rel: Ministro Ilmar Galvão. Brasília/DF, 25 de junho de 1999.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1081366-RJ (2008/0182740-3). Agravante: Telemar Norte Leste S/A. Agravado: Município de Duque de Caxias. Rel: Ministro BENEDITO GONÇALVES. Brasília/DF, 12 de junho de 2012.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso em Mandado de Segurança nº 21.518-RN (2006/0040394-0). Recorrente: Companhia Energética do Rio Grande do Norte – Cosern. Recorrido: Estado do Rio Grande do Norte. Rel: Min. Castro Meira, 19 de outubro de 2006.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 1087892-SP (2008/0206368-0). Recorrente: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon/SP. Recorrido: General Motors do Brasil LTDA. Rel: Ministro Benedito Gonçalves. Brasília/DF, 03 de agosto de 2010.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 200827-SP (1999/0002970-4). Recorrente: Lello Vendas Administração de Imóveis e Condomínios S/C LTDA. Recorrido: Coordenadoria de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon. Rel: Ministro Carlos Alberto Menezes Direito, 09 de dezembro de 2002.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 401358-PB (2001/0169166-0). Recorrente: Vicente Vanderlei Nogueira de Brito. Recorrente: Editora Abril S/A. Recorrido: os mesmos. Rel: Ministro Carlos Fernando Mathias. Brasília/DF, 16 de março de 2009.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 63981-SP (1995/0018349-8). Recorrente: Plínio Gustavo Prado Garcia. Recorrido: Panasonic do Brasil LTDA. Rel: Ministro Aldir Passarinho Júnior. Brasília/DF, 20 de novembro de 2000.

_____. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 866636-SP (2006/0104394-9). Recorrente: Schering do Brasil Química e Farmacêutica LTDA. Recorrido: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON/SP e outro. Rel: Ministra Nancy Andrichi, 06 de dezembro de 2007.

BREDARIOLI, Cláudia. *Consumo da classe D irá superar R\$ 400 bilhões. Matéria postada no site Brasil Econômico*. Disponível em: <http://www.brasileconomico.com.br/noticias/consumo-da-classe-d-ira-superar-r-400-bilhoes_108838.html>. Acesso em: 22 jun. 2012.

BRITO, Juliana. Portal A Tarde. Acordos firmados no Procon da Bahia ganham validade judicial. Disponível em: <<http://atarde.uol.com.br/economia/materias/1480448>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

BURGER, Adriana Fagundes; SOUZA, Laiana Elisa. A Função social do Procon-RS na defesa do consumidor: decisão no Processo Administrativo que tratou sobre a violação do dever de informar no caso do acidente com o voo JJ 3054 da TAM. *Revista de Direito do Consumidor*. n. 71. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, jul.-set., p. 292-307, 2009.

CADERNOS do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFRGS. Edição em homenagem à entrega do título de Doutor Honoris Causa/UFRGS ao jurista Erik Jayme. Porto Alegre: UFRGS, 2003.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *PL 5327/2009*. Disponível em http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos?idProposicao=436891>. Acesso em: 13 jul. 2012.

CANCLINI, Néstor García. *Consumidores e Cidadãos*. 5 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2005.

CANOTILHO, J.J. Gomes. Procedimento Administrativo e Defesa do Ambiente”, in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, Lisboa, Ano 123, nº 3798, p. 261-268, 1991.

CARTONI, Daniela Maria. Ciência e Conhecimento Científico. *Anuário da Produção Acadêmica Docente*. vol. 3. nº 5, p. 24-33, 1999.

CASTANHEIRA NEVES. *Metodologia Jurídica: problemas fundamentais*. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CASTELLS, Manuel. *A era da informação: economia, sociedade e cultura – Sociedade em rede*. 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

COMPANHIA RIO-GRANDENSE DE ARTES GRÁFICAS. *Diário Oficial RS*. Disponível em: <http://www.corag.com.br/index.php?option=com_jornal&pagina=114&tipo=pdf&jornal=doe&data=2011-09-28&view=pagina>. Acesso em: 22 jan. 2013.

CONGO, Mariana. *Consumidor Moderno: o preço de um processo*. Disponível em <<http://consumidormoderno.uol.com.br/edic-o-161-agosto-2011/o-preco-de-um-processo>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Disponível em <http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-em-numeros/2010/rel_justica_numeros_2010.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2012.

_____. Provimento nº 7, de 7 de maio de 2010. Disponível em <<http://www.cnj.jus.br/provimentos-atos-corregedoria/12760-provimento-no-7-de-7-de-maio-de-2010>>. Acesso em: 13 jul. 2012.

CONSUMIDOR-RS. *Fórum de Defesa do Consumidor realizou última reunião plenária de 2012*. Disponível em: <<http://www.consumidorrs.com.br/rs2/inicial.php?case=2&idnot=24150>>. Acesso em: 25 jan. 2013.

COSTA, A. B.; HENNIGEN, I. Processos de subjetivação nas políticas de defesa do consumidor: vulnerabilidade e cidadania em questão. *Psico*, Porto Alegre, PUCRS, v. 41, nº 3, 2010.

COSTA, Judith Martins; PARGENDLER, Mariana Souza. Usos e Abusos da Função Punitiva: *punitive damages* e o Direito Brasileiro. *Revista da Ajuris*. v. 100, p. 229-262, 2005.

DENARI, Zelmo. In Grinover, Ada Pellegrini et al. *Código de Defesa do Consumidor – Comentado pelos autores do anteprojeto*. 10. ed. rev., ampl. e atual. conforme o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

DIDIER JR, Fredie. *Direito processual civil: meios de impugnação às decisões judiciais e processo nos tribunais*. Salvador: JusPodivm, 2006.

DORNELES, Renato Moreira. *Tutela Administrativa do Consumidor no Brasil como Paradigma aos Países do Mercosul*. Curitiba: Juruá. 2003.

ESCOLA JUDICIAL DESEMBARGADOR EDÉSIO FERNANDES. *Cadernos da EJEF*. Disponível em: <http://www.ejef.tjmg.jus.br/home/files/publicacoes/cadernos_da_ejef/serie_producao_academica/d_publico.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2013.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. *Lei nº 13.249*, de 08 de 2009. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=53102&hTexto=&Hid_IDNorma=53102>. Acesso em: 20 set. 2012.

FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1975.

FERREIRA, Luciano Vaz. As Interações Sistêmicas entre Direito, Economia e Organizações: Considerações sobre o Rompimento com o Cartesianismo e o Direito como Custo para a Atividade Empresarial. *Scientia Iuris*, Londrina, v. 12, p. 43-53, 2008.

FILOMENO, José Geraldo Brito. Das disposições gerais. In. GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código de Defesa do Consumidor : comentado pelos autores do anteprojeto*. 10. ed. rev., ampl. e atual. conforme o novo Código Civil. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2011.

G1 RIO GRANDE DO SUL. *Procon suspende vendas de novas linhas de celulares em Porto Alegre*. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2012/07/procon-suspende-venda-de-novas-linhas-de-celulares-em-porto-alegre.html>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

GALAN, Gilberto. *Relações Governamentais e Lobby: aprendendo a fazer*. São Paulo: Aberje, 2012.

GALEANO Eduardo. *O livro dos abraços*; trad. Eric Nepomuceno. 9. ed. Porto Alegre: L&PM, 2002.

GOVERNO DE PORTUGAL. AICEP *Portugal Global*. Disponível em: <http://www.portugalglobal.pt/PT/geral/Documents/programa_governo_RGS.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2012.

IHERING, Rudolf von. *A luta pelo direito*. Trad. J. Cretella Jr. E Agnes Cretella. ed. rev. da tradução. São Paulo: RT, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Plataforma dos Consumidores - Eleições 2010*. Disponível em <http://www.idec.org.br/ckfinder/userfiles/files/plataforma_consumidores_2010.pdf>. Acesso em: 25 jun. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Contagem da População 2007*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/contagem_final/tabela1_1_23.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2013.

ESCOLA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Manual de Direito do Consumidor*. Brasília: ENDC, 2008.

MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor: o novo regime das relações contratuais*. 4. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

_____. Posfácio. In: REGO, Maria Lúcia Anselmo. *Tutela Administrativa do Consumidor*. Regulamentação estatal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

_____. Prefácio. In: DORNELES, Renato Moreira. *Tutela Administrativa do Consumidor no Brasil como Paradigma aos Países do Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003.

_____; ARAÚJO, Nadia de (org). *O novo direito internacional: estudos em homenagem a Erik Jayme*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

_____; BENJAMIN, Antônio Herman V; MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 28 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Ações contra a Brasil Telecom chegam a 97 mil só em Porto Alegre*. Disponível em <<http://www.mp.rs.gov.br/imprensa/noticias/id6996.htm>>. Acesso em: 09 ago. 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Procuradoria da República do Rio Grande do Sul*. Disponível em: <http://www.prrs.mpf.gov.br/home/bancodocs/cac/compromisso_de_ajustamento_sobre_postos_de_atendimento_da_o.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2012.

MIRAGEM, Bruno. *Curso de Direito do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 3ª ed. 2012.

MORAES, Maria Celina Bodin. *Danos à pessoa humana: uma leitura civil-constitucional dos danos morais*. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MORATO, Antonio Carlos; NERI, Paulo de Tarso (org). *Vinte anos do Código de Defesa do Consumidor: Estudos em homenagem ao Professor José Geraldo Brito Filomeno*. São Paulo: Atlas, 2010.

OSÓRIO, Fabio Medina. *Direito administrativo sancionador*. 2. ed. ver., atual. e ampl. São Paulo: RT, 2005.

PENTEADO JÚNIOR, Cassio M. C. Sanções administrativas no Código de defesa do consumidor. *Justitia*, São Paulo, v. 54, n. 160, p. 151-157, out./dez. 1992.

PORTAL DO CONSUMIDOR. Disponível em <<http://www.portaldoconsumidor.gov.br/procon.asp?acao=buscar>>. Acesso em: 28 jan. 2013.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *II Pacto Republicano de Estado por um Sistema de Justiça mais Acessível, Ágil e Efetivo*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Outros/IIpacto.htm>. Acesso em 12 de julho de 2012.

PROCON DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <<http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php>>. Acesso em: 18 fev. 2013.

_____. Cadastro de Reclamações Fundamentadas. Disponível em <http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=cadastro_viz&cod_biblioteca=18>. Acesso em: 14 jul. 2012.

_____. *PROCON RS divulga a lista com as 20 empresas mais reclamadas*. Disponível em <http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=noticia_viz&cod_noticia=2260>. Acesso em: 22 jan. 2013.

_____. *Procon inaugura nova sede e divulga balanço*. Disponível em <http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=noticia_viz&cod_noticia=2186>. Acesso em: 03 ago. 2012.

_____. *Reeleito Presidente do Cedecon*. Disponível em <http://www.procon.rs.gov.br/portal/index.php?menu=noticia_viz&cod_noticia=2267>. Acesso em: 01 mar. 2013.

_____. *Atendimento Eletrônico*. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_secao=30>. Acesso em: 13 jul. 2012.

PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Parecer nº 15488/11*. Disponível em <http://www2.pge.rs.gov.br/pge_web/lpext.dll?f=templates&fn=main-j.htm&2.0>. Acesso em: 26 jun. 2012.

RECLAME AQUI. Disponível em <<http://www.reclameaqui.com.br/>>. Acesso em: 14 jul. 2012.

REGO, Maria Lúcia Anselmo. *Tutela Administrativa do Consumidor: Regulamentação estatal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

RIO GRANDE DO SUL. Poder Judiciário. Ação Ordinária nº 001/1.08.0312838-3. Autor: TAM Linhas Aéreas S.A. Réu: Estado do Rio Grande do Sul. Julgadora: Mara Lúcia Martins. Porto Alegre/RS, 01 de julho de 2010. Disponível em: <<http://www3.tjrs.jus.br/>>

site_php/consulta/download/exibe_doc1g_oracle.php?id_comarca=porto_alegre&ano_criacao=2010&cod_documento=2248887&tem_campo_tipo_doc=S>. Acesso em: 21 set. 2012.

_____. Poder Judiciário. Processo nº 00111002980047. Autor: Metrovel Veículos LTDA. Réu: Estado do Rio Grande do Sul. Julgador: Hilbert Maximiliano Akihito Obara. Porto Alegre/RS, 13 de março de 2012.

_____. Poder Judiciário. Processo nº 00111003030590. Autor: BRT Brasil Telecom. Réu: Estado do Rio Grande do Sul. Julgadora: Rosana Broglio Garbin. Porto Alegre/RS, 16 de março de 2012.

_____. Poder Judiciário. Processo nº 00111003063200. Autor: Cambraia e Rosa Comércio de Veículos LTDA. Réu: Estado do Rio Grande do Sul. Julgador: Carmen Carolina Cabral Caminha. Porto Alegre/RS, 16 de julho de 2012.

_____. Segunda Turma Recursal Cível. Recurso nº 71003652070. Recorrente: BV Financeira S/A. Recorrido: Maria Piotrowski. Rel: Roberto Behresdorf Gomes da Silva. Porto Alegre, 21 de novembro de 2012.

_____. Segunda Turma Recursal Cível. Recurso nº 71004120846. Recorrente: 14 Brasil Telecom Celular S/A. Recorrido: Jeferson Luis Caetano Vargas. Rel: Fernanda Carravetta Vilande. Porto Alegre, 21 de novembro de 2012.

_____. Terceira Turma Recursal Cível. Recurso nº 71003736659. Recorrente: Madeireira Herval LTDA. Recorrido: Vilson Roberto dos Santos. Rel: Fabio Vieira Heerd. Porto Alegre, 05 de setembro de 2012.

_____. Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento nº 70028708436. Agravante: Melson Tumelero S/A. Agravado: Procon – Coordenação do Programa Municipal de Defesa do Consumidor da Comarca de Novo Hamburgo. Rel: Maria Isabel de Azevedo Souza, Porto Alegre/RS, 10 de março de 2009.

_____. Tribunal de Justiça. Apelação Cível nº 70040044901. Apelante: Lojas Colombo S.A. Comércio de Utilidades Domésticas. Apelado: Estado do Rio Grande do Sul. Relatora: Liége Puricelli Pires. Porto Alegre/RS, 25 de agosto de 2011.

_____. Tribunal de Justiça. Recurso Inominado nº 71003880119-RS. Recorrente: Brasil Telecom S/A. Recorrido: Sonia Terezinha de Almeida Chavare. Rel: Fabio Vieira Heerd. Porto Alegre/RS, 05 de setembro de 2012.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. Salvador: JusPodivm, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SECRETARIA DA FAZENDA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Despesa de Pessoal do Poder Executivo: Ativos, por Tipo de Vínculo*. Disponível em: <http://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx? MenuAlias =m_transp_inf_servidores>. Acesso em: 23 jan. 2013.

SENADO FEDERAL. *Ato do Presidente n. 308/2010*. Disponível em <www.senado.gov.br/senado/codconsumidor/atos.asp>. Acesso em: 23 jan. 2013.

_____. *Comissão de Juristas para Atualização do Código de Defesa do Consumidor*. <<http://www.senado.gov.br/senado/codconsumidor/default.asp>>. Acesso em 12 jul. 2012.

SODRÉ, Marcelo Gomes. *Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SUPERINTENDÊNCIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR. *Judiciário e Procon inauguram novo sistema de audiências*. Disponível em <<http://www.procon.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2010/11/judiciario-e-procon-inauguram-novo-sistema-de-audiencias>>. Acesso em: 13 jul. 2012.