

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

**DIREITO, GLOBALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE
NAS RELAÇÕES DE CONSUMO**

MARIA CRISTINA VIDOTTE BLANCO TARREGA

ANA ELIZABETH NEIRÃO REYMÃO

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D597

Direito, globalização e responsabilidade nas relações de consumo [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega; Ana Elizabeth Neirão Reymão.– Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-562-

1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Sociedade. 3. Gestão. 4. Administração.
XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (26 : 2017 : São Luís/MA, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidade Federal do Maranhão -
UFMA
São Luís – Maranhão - Brasil
[www.portais.ufma.br/PortalUfma/
index.jsf](http://www.portais.ufma.br/PortalUfma/index.jsf)

XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA DIREITO, GLOBALIZAÇÃO E RESPONSABILIDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO

Apresentação

A coletânea que ora se apresenta ao leitor é fruto da discussão sobre o direito e a responsabilidade nas relações de consumo, no contexto da globalização, realizada no XXVI Congresso Nacional do CONPEDI. A ementa do Grupo de Trabalho norteou o texto dos autores e serviu como parâmetro para articular ideias na construção dos artigos aqui publicados.

O grupo realizou uma reflexão sobre a política nacional e internacional das relações de consumo, incluindo-se as demandas sociais e a participação do cidadão nestas relações. Num contexto de globalização, temas relevantes foram incluídos, como as questões de superendividamento e outras relativas ao consumo na contemporaneidade, sem descurar da matriz teórica que alimenta o direito privado neste campo do conhecimento.

Incentivou-se, também, o debate sobre as configurações de mercado, a legislação vigente e a necessidade de adequação dessa àquele. Tratou-se sobre a qualidade dos serviços e produtos, e a reparação de danos. Sugeriu-se a discussão sobre práticas comerciais, comércio eletrônico e proteção contratual. Não se descurou, outrossim, da proteção jurídica e da tutela administrativa e penal e de seus aspectos processuais da defesa do consumidor. Por fim, lançou-se a temática do futuro das relações de consumo.

A ementa foi acatada pelos autores e amplamente contemplada na sua diversidade propositiva. Os autores responderam com destacada fundamentação teórica, construindo textos que dialogam entre si, constituindo uma obra coesa que nos coube apresentar ao leitor.

No artigo intitulado “Reflexos da globalização nas relações de consumo: sociedade de consumo, hipermaterialismo e desafios do direito privado no novo cenário global”, Priscilla Saraiva Alves trata do direito do consumidor no cenário globalizado, abordando aspectos conceituais como “sociedade de consumo”, “consumismo” e “hipermaterialismo”, colocando em debate a aptidão do direito privado para a tutela do consumidor vulnerável.

Josinaldo Leal De Oliveira e Thyago Cezar, sob o título "A construção do direito do consumidor a partir do retrovisor histórico dos sistemas jurídicos nos países da América Latina", alertam para a necessidade e propõem a compreensão da defesa do consumidor a partir de uma perspectiva histórica, que inclui a estruturação normativa.

“Os contratos de consumo no Direito Internacional Privado da União Europeia”, de autoria de Mariana Sebalhos Jorge, analisa os contratos de consumo no direito internacional privado daquele bloco econômico, contemplando duas decisões daquele Tribunal de Justiça, uma delas referente à lei aplicável aos contratos de consumo e outra tratando da competência judiciária nos contratos de consumo.

Aldo Cesar Filgueiras Gaudencio e Wilson Pantoja Machado falam do sobreendividamento do consumidor, advertindo sobre a necessidade de reflexão sobre possíveis desequilíbrios na relação entre credores e devedores. O artigo sobre “O sobreendividamento luso-brasileiro e a vulnerabilidade do indivíduo na cadeia de crédito ao consumo” recorre à vulnerabilidade do consumidor no mercado de crédito, procurando identificar a vulnerabilidade agravada ou a hipervulnerabilidade como circunstância que clama por maior proteção dos consumidores.

No texto denominado “O princípio da dignidade da pessoa humana frente as práticas abusivas de concessão de crédito e do consumidor superendividado”, Ana Carolina Alves analisa e discute práticas de fornecedores de crédito no Brasil, condutoras do superendividamento, na perspectiva da dignidade da pessoa humana.

Joseane Suzart Lopes da Silva, em “O superendividamento dos consumidores brasileiros e a imprescindível aprovação do Projeto de Lei n. 3.515/2015”, descreve a ocorrência do superendividamento dos consumidores brasileiros, destacando a importância de sua prevenção e combate. Adverte sobre a necessidade e urgência da aprovação do Projeto de Lei n. 3.515/15 para tal fim bem, como a articulação dos instrumentos da Política Nacional das Relações de Consumo.

Dennis Verbicaro Soares e Camille da Silva Azevedo Ataíde tratam da “A regulação das astreintes nos Códigos de Processo Civil e de Defesa do Consumidor: efeitos sobre a eficácia das ações para a tutela das obrigações específicas em demandas de consumo.” Os autores analisam aspectos da regulação da multa cominatória prevista nos artigos 537 do CPC e 84 do CDC, cujo fim é conferir maior efetividade às decisões judiciais que contemplem obrigações de fazer, não fazer e entregar coisa. Discutem as divergências jurisprudenciais sobre o tema.

Em “A efetivação da ordem pública e do interesse social do estatuto consumerista na responsabilização civil do fornecedor.” Daniela Ferreira Dias Batista reflete sobre a efetivação da ordem pública e do interesse social previstos no estatuto consumerista, por meio da responsabilização civil do fornecedor.

No artigo “Direito ao esquecimento: da comercialização dos bancos de dados à defesa do consumidor”, Letícia da Silva Nigris fala sobre criação de bancos de dados de consumidores inadimplentes e a manutenção das informações negativas, por tempo superior ao previsto em lei como afronta ao princípio da dignidade humana e ao direito à privacidade, garantidos pela Constituição Federal.

Sinara Lacerda Andrade e Gabriela Eulalio de Lima analisam a veiculação de publicidade subliminar pelos influenciadores digitais, ponderando a escassez de julgados sobre o tema. Usam como referencial teórico Bauman e Braudrillard. No artigo que se intitula “As mensagens subliminares dos influenciadores digitais: uma análise jurídica sobre os reiterados casos em detrimento da escassez de julgados” pretendem demonstrar que a mensagem subliminar diminui a liberdade de escolha do consumidor e a legislação consumerista é insuficiente para a solução do problema.

Rodrigo Araújo Reul e Fernando Antônio De Vasconcelos falam sobre a “Tutela administrativa do consumidor: da possibilidade de suspensão das atividades de agência bancária que não garante segurança aos clientes no curso da prestação de serviços” , invocando a atuação do poder público, por meio do poder de polícia para fiscalizar e antever as práticas abusivas e aplicar sanções na materialização dos casos no plano prático.

Em “Inclusão financeira e vulnerabilidade do consumidor de crédito habitacional: uma análise jurídico-econômica do mercado brasileiro”, Ana Elizabeth Neirão Reymão e Felipe Guimarães de Oliveira discutem a vulnerabilidade do consumidor de crédito imobiliário oportunizada pela inclusão financeira, pela grande liquidez desse mercado e pela política habitacional brasileira recente. Trazem uma análise jurídico-econômica constatando que a vulnerabilidade do consumidor, aliada ao sonho da casa própria, ao assédio de consumo e a sagacidade do mercado, facilitam a prática de ilícitos de consumo. Advertem que o crédito tomado há de ter qualidade e transparência, atributos fundamentais para a cidadania financeira.

Denison Melo de Aguiar e Adriana Almeida Lima, sob o título “A responsabilidade civil das concessionárias aplicada ao Código de Defesa do consumidor como condição para o racionamento do uso da água” enfrentam o grave problema da escassez da água e suas

consequências no âmbito das relações consumeristas. Defendem que a capacidade de gestão das concessionárias relativas à responsabilidade no fornecimento da água pode ser aplicada de acordo com o Código de Defesa do Consumidor e leis correlatas.

O artigo “PROCON: meio alternativo para a resolução de conflitos sociais de consumo na cidade de Caxias/MA”, de autoria de Anderson De Sousa Pinto e Teófilo Marcelo de Arêa Leão Júnior, analisa as atribuições e especificidades do PROCON na solução dos conflitos de consumo como órgão de defesa no âmbito administrativo, enfocando sua proximidade com a sociedade. Recortam espacialmente a análise em Caxias-MA e apresentam os resultados de uma pesquisa de campo com usuários do PROCON no município.

“O dimensionamento do poder das corporações transnacionais e o comércio justo no desenvolvimento sustentável”, de Isadora Kauana Lazaretti e Giovanni Olsson, trata sobre o dimensionamento do poder das corporações transnacionais e o comércio justo, no desenvolvimento sustentável. Abordam, os autores, o protagonismo das corporações transnacionais em prejuízo da concorrência com os importadores tradicionais do comércio justo. Alertam para o prejuízo trazido para o desenvolvimento sustentável, tendo em vista que a produção extensiva provoca danos ao meio ambiente, o que em regra é ignorado pelas corporações transnacionais.

Joana Stelzer e Keite Wieira falam sobre “A certificação Fair Trade na WFTO: um estudo sobre princípios e critérios para segurança do consumidor” enfatizando os esforços de Fair Trade para comercializar produtos de organizações sustentáveis. Por outro lado, apresentam WFTO como um dos principais atores globais no âmbito do Comércio. Buscam, as autoras, elementos de discussão relativos à segurança da certificação nas relações de consumo e descrevem a certificação do projeto Toca Tapetes.

Encerrando os trabalhos, Adalberto de Souza Pasqualotto e Michelle Dias Bublitz asseveram que a realidade contemporânea traz novas configurações econômicas (ou paraeconômicas), desafiando soluções jurídicas como as propostas pelo Código de Defesa do Consumidor. O artigo intitulado “Desafios do presente e do futuro para as relações de consumo ante indústria 4.0 e a economia colaborativa” põe em questão a existência da relação de consumo frente à economia colaborativa e a indústria 4.0.

São esses os temas e discussões propostos pelos autores que compõem o presente livro, de indiscutível contribuição para o campo teórico e para a solução dos problemas da seara consumerista.

Uma boa leitura!

São Luis, Primavera de 2017.

Profa. Dra. Maria Cristina Vidotte Blanco Tarrega (UFG)

Profa. Dra. Ana Elizabeth Neirão Reymão (CESUPA e UFPA)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**TUTELA ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR: DA POSSIBILIDADE DE
SUSPENSÃO DAS ATIVIDADES DE AGÊNCIA BANCÁRIA QUE NÃO GARANTE
SEGURANÇA AOS CLIENTES NO CURSO DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS**

**CONSUMER ADMINISTRATIVE COURT: THE POSSIBILITY OF SUSPENSION
OF BANKING AGENCY ACTIVITIES WHICH DOES NOT GUARANTEE
SECURITY TO CUSTOMERS IN THE COURSE OF SERVICES**

**Rodrigo Araújo Reul
Fernando Antônio De Vasconcelos**

Resumo

As práticas tidas como infrativas à lei consumerista deveriam sofrer sanções, de forma que o Código de Defesa do Consumidor não viria apenas para regular a matéria relativa à relação jurídica de consumo, mas sim promover a verdadeira proteção ao indivíduo considerado como mais vulnerável desta relação. Assim, o Poder Público se valeu do poder de polícia, inclusive na seara administrativa, para fiscalizar e antever as práticas abusivas, como também aplicar sanções caso as mesmas restassem materializadas no plano prático.

Palavras-chave: Direito do consumidor, Tutela administrativa do consumidor, Poder de polícia, Sanções administrativas, Suspensão de atividades

Abstract/Resumen/Résumé

The practices considered to be in violation of the consumer law should be subject to sanctions, so that the Consumer Protection Code would not only regulate the matter related to the legal relationship of consumption, but rather promote true protection to the individual considered to be the most vulnerable in this relationship. Thus, the Public Power used police power, including in the administrative arena, to supervise and anticipate abusive practices, as well as to apply sanctions if they were materialized in the practical plan.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Consumer law, Administrative protection of the consumer, Police power, Administrative sanctions, Suspension of activities

1. INTRODUÇÃO

A humanidade assistiu, no século XIX, a maior revolução tecnológica de toda a história. Período em que o homem, mais do que nunca, aprimorou seus conhecimentos tecnológicos e científicos. Evolução esta que podemos afirmar estar acontecendo até então, nossos dias atuais.

Com o advento da chamada Revolução Industrial, as máquinas auxiliaram a otimização da produção, que antes era laborada de forma manual, tendo a automatização do processo de produção gerado aumento na oferta de produtos de uma maneira geral. Estávamos diante da chamada “produção em massa”.

Paralelamente ao aumento exacerbado da produção, tivemos a abertura do comércio, onde se foi possível escoar não só os produtos, como também países em desenvolvimento, como o Brasil, tiveram a oportunidade de ter acesso ao avanço tecnológico proporcionado (de maneira discreta).

Estava a legislação vigente em nosso país totalmente ultrapassada ante os avanços oriundos da Revolução Industrial. Os que adquiriam produtos estavam cada vez mais exigentes no que se referia a qualidade e, principalmente, segurança do que era exposto no mercado.

Todavia, tão somente no século XX, tivemos uma verdadeira preocupação com a defesa dos que estavam à mercê do mercado: os consumidores. Para combater as desigualdades sociais surgidas com a Revolução, abrolha o chamado Estado de Direito Social.

Quando o Estado, coagido pela pressão das massas, pelas reivindicações que a impaciência do quarto estado faz ao poder político, confere, no Estado constitucional ou fora deste, os direitos do trabalho, da previdência, da educação, intervém na economia como distribuidor, dita o salário, manipula a moeda, regula os preços, combate o desemprego, protege os enfermos, dá ao trabalhador e ao burocrata a casa própria, controla as profissões, compra a produção, financia as exportações, concede crédito, institui comissões de abastecimento, provê necessidades individuais, enfrenta crises econômicas, coloca na sociedade todas as classes na mais estreita dependência de seu poderio econômico, político e social, em suma, estende sua influência a quase todos os domínios que dantes pertenciam, em grande parte, à área de iniciativa individual, nesse instante o Estado pode, com justiça, receber a denominação de Estado Social.

Com o advento da Constituição Federal de 1988 que surge a defesa do consumidor como princípio constitucionalmente expresso de observância da ordem econômica nacional (Garantia Constitucional).

Por força do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e após muitos debates, vetos e emendas, a Comissão de Juristas do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor apresentou o CDC (Lei nº. 8.078 de 11 de setembro de 1990). Uma lei tida como principiológica, onde as demais leis devem se submeter aos seus preceitos. O CDC deve ser visto como um microsistema por ser uma lei específica e por possuir princípios próprios.

O CDC possui o intuito de regular as relações jurídicas de consumo, ou seja, aquelas que envolvem o consumidor (polo ativo), o fornecedor (polo passivo), produtos e serviços postos no mercado (objeto) e a aquisição destes pelo consumidor destinatário final (finalidade). O CDC é, hoje, uma grande ferramenta jurídica e que, bem utilizada, pode proteger bem legislativamente o cidadão brasileiro que se submete as práticas impostas no mercado de consumo.

Assim, visa o presente artigo abordar aspectos práticos inerentes à tutela administrativa do consumidor, especificamente tratando da Lei nº 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) e do Decreto Federal nº 2.181/1997.

Inicialmente, analisar-se-á a justificativa da tutela administrativa do consumidor trazida pelo Código de Defesa do Consumidor, vez que se preocupou a comissão de juristas responsáveis pela redação do anteprojeto do Código com a plena proteção face à situação de fragilidade diante das práticas do fornecedor junto ao mercado de consumo. Estamos diante da consagração de direitos inerentes à chamada cidadania econômica, que ganha defensor nato com a atuação dos Procons em nosso país.

Em sequência, o presente ensaio analisará aspectos relativos ao poder de polícia administrativo, com o natural fortalecimento das instituições que promovem a proteção ao consumidor, vez que as normas que regulamentam tal proteção são tidas como de ordem pública e de interesse social, onde eventuais desrespeitos permitem a atuação plena do poder público.

Abordar-se-á a valorização das instituições administrativas denominadas Procons, que atuam a cada dia visando promover maior equilíbrio nas relações jurídicas de consumo, atuando de forma imediata caso práticas tidas como infrativas sejam evidenciadas e, conseqüentemente, impondo sanções aos que não respeitam preceitos básicos da lei consumerista.

Por fim, se apresentará análise das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor, tudo sob a ótica de estudo de caso prático de punição de caráter administrativo exarado pelo Procon Municipal de Campina Grande que culminou com a suspensão temporária das atividades de uma agência bancária que incorreu em inobservância às garantias mínimas de segurança para os consumidores que frequentavam as suas dependências.

2. TUTELA ADMINISTRATIVA DO CONSUMIDOR

Com o início da redação do que viria a ser o Código de Defesa do Consumidor pelos brilhantes juristas que integraram a comissão do anteprojeto se levantou a preocupação com a chamada tutela administrativa do consumidor, posto que a futura lei deveria disciplinar sanções às condutas tidas como reprováveis praticadas pelos fornecedores no mercado de consumo brasileiro (FILOMENO, 2015).

O inciso XXXII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 elevou o Direito do Consumidor à condição de direito fundamental ao afirmar que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Diante disso, e em razão do artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias editou-se o Código de Defesa do Consumidor.

Desde os primórdios se via grande confusão legislativa quando se iniciava debates sobre a regulamentação de contratos de consumo. Existiam diversos normativos que regravam, inclusive com caráter administrativo, parte das relações de consumo, tais como os contratos de seguro (regulamentados por normas exaradas pela Superintendência de Seguros Privados), ou até mesmo as regulamentações impostas para alimentos (oriundas da Agência Nacional de Vigilância Sanitária).

Com a edição da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, se alcançou uma certa ordem no que tange a regulamentação administrativa da relação de consumo, vez que passaria a se utilizar as demais normas existentes apenas às atividades não disciplinadas pela legislação. A proteção, tanto individual quanto coletiva, permeia todo o Código de Defesa do Consumidor (CDC), em especial aos mais elementares direitos.

Marinoni (2004, p. 71), bem destaca:

É possível dizer, em um primeiro passo, que as regras de proteção ao consumidor têm como preocupação a segurança do consumidor, impondo proibições ou condutas positivas, como por exemplo a proibição da venda de produtos com alto grau de nocividade ou periculosidade (art. 10 do CDC) ou o dever de informar de forma

ostensiva (art. 9.º do CDC). Essas regras, destinadas a proteger o consumidor contra os produtos e os serviços nocivos e perigosos, têm natureza preventiva, pois proíbem ou impõem condutas para evitar danos. Outras normas, objetivando garantir as relações obrigacionais, tratam da chamada responsabilidade *in re ipsa*, dando ao consumidor várias opções no caso de adimplemento imperfeito; fala-se, aqui, em "responsabilidade por vício do produto e do serviço" (art. 18 e seguintes do Código de Defesa do Consumidor). Existem, ainda, normas que objetivam dar a devida proteção ao consumidor em caso de dano, quando importa a chamada "responsabilidade pelo fato do produto e do serviço" (art. 12 e seguintes do Código de Defesa do Consumidor). É claro que as normas materiais de proteção do consumidor não se limitam apenas a essas. Basta lembrar dos ditos "direitos básicos do consumidor" (art. 6.º do CDC) e, especialmente, dos Capítulos que tratam das práticas comerciais e da proteção contratual (Caps. V e VI do Tít. I).

Como se pode observar, a premissa básica do Código de Defesa do Consumidor é promover a proteção à vida, à saúde, à segurança de um modo geral. Nele, a defesa do consumidor organiza-se em quatro espécies de tutela jurídica.

A primeira delas é a tutela civil, que se concentra em três matérias fundamentais, tais como a prevenção e reparação de danos, a desconsideração da personalidade jurídica e a coibição e repressão de abusos praticados no mercado de consumo. A segunda espécie de tutela jurídica é a penal, onde temos a existência de capítulo próprio no CDC que trata das chamadas infrações penais de consumo. A terceira tutela é a chamada jurisdicional, que trata especificamente das normas processuais cíveis e penais. Finalizando, temos a quarta tutela, que é a administrativa.

A tutela administrativa do consumidor nada mais é que um conjunto de normas sobre a atuação da Administração Pública na defesa dos consumidores. Como ensina Meireles (2001, p. 79), a função administrativa do Estado “tanto designa pessoas e órgãos governamentais como a atividade administrativa em si mesma. Assim sendo, pode-se falar de administração pública aludindo-se aos instrumentos de governo como à gestão mesma dos interesses da coletividade”.

A atividade administrativa do Estado é orientada sempre pelo regime jurídico-administrativo, ou seja, por um conjunto de princípios jurídicos conformadores do exercício da chamada função executiva do Estado (Mello, 2003, p. 45-50).

A Administração Pública atua, no que concerne a defesa do consumidor, em virtude de o constituinte ter confiado a proteção do consumidor ao Estado. Assim, no exercício do poder de polícia administrativo, atua nos limites de sua competência, como passaremos a analisar.

3. PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVO E A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR

Quando se fala em tutela administrativa do consumidor, de pronto, nos vem à mente o exercício do poder de polícia, nos termos do artigo 78 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional):

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Parágrafo único. Considera-se regular o exercício do poder de polícia quando desempenhado pelo órgão competente nos limites da lei aplicável, com observância do processo legal e, tratando-se de atividade que a lei tenha como discricionária, sem abuso ou desvio de poder.

O poder de polícia administrativo, ao ser visualizado como dever estatal que prima pela prevenção de um prejuízo contra a coletividade, em decorrência de conduta que contrarie o interesse estatal, promove através de instrumentos próprios o controle das ações dos particulares, visando a primazia do interesse coletivo. Assim, como bem destaca Filomeno (2015, p. 51):

Isto quer dizer que o poder de polícia administrativo – que não se confunde com o poder de polícia judiciária e poder de polícia preventiva, exercidos, respectivamente, pela Polícia Civil e pela Polícia Militar – tem por características fundamentais: (a) normas de caráter administrativo, definidoras de infrações e respectivas sanções (multa, interdição de atividade, cassação de licença, etc.); (b) órgãos competentes criados por lei, para fiscalizar determinadas atividades e impor sanções ao seu descumprimento; (c) referida atuação tem o caráter de discricionariedade, autoexecutoriedade e coercibilidade.

Busca-se proteger o interesse coletivo em detrimento do interesse individual. Contudo, Cassagne (2010, p. 438) destaca a importância de se impor limites à atividade estatal, notadamente quando determinada ação impõe a restrição de direitos individuais:

Ya se trate del ejercicio del poder normativo o de la actuación singular y concreta, la actividad del Estado que impone limitaciones (en sentido lato) a los derechos individuales precisa encuadrarse en una serie de principios y reglas de derecho que condicionan su obrar.

Di Pietro (2007, p. 106) ressalta, quando se trata da característica de discricionariedade, que o poder de polícia terá caráter discricionário quando a lei possibilitar ao Poder Público desenvolver um juízo de conveniência e oportunidade na sua forma de agir.

Assim, caso haja lacunas regulamentares, o Poder Público poderá delimitar qual o melhor momento e a mais adequada forma de atuar, bem como qual a sanção cabível dentre as que a norma prevê.

O poder exercido pela administração pública, contudo, é limitado por lei, de forma que não se permitirá abusos ou desvios. Visando melhor organização dos preceitos inerentes à tutela administrativa do consumidor, o Código de Defesa do Consumidor foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 861, de 9 de julho de 1993, posteriormente substituído pelo Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

Com o advento do Decreto nº 2.181, tivemos melhor organização no que tange a coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e, conseqüentemente, uma melhoria nos serviços prestados por todos os órgãos que o compõem.

O exercício do poder de polícia administrativo se traduz a partir de atos preventivos, fiscalizadores e repressivos. Miragem (2003, p. 140) destaca que:

Dos primeiros (preventivos) seriam exemplo as autorizações e licenças as quais a Administração tem a competência de conceder ou não. Os atos fiscalizadores, de sua vez, seriam aqueles tais quais inspeções, vistorias e exames realizados pela Administração. E repressivos, os atos que importem, por exemplo, a imposição de multa, embargo, intervenção de atividade e apreensões.

O Código de Defesa do Consumidor, que criou o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 2.181/1997, estabeleceu assim a ação do poder de polícia administrativo por meio de atos preventivos, às iniciativas de promoção de educação ao consumidor e ainda ao cumprimento do dever de informação quanto a periculosidade e nocividade de produtos.

Ainda, temos as ações fiscalizadoras e repressivos, que visam antecipar o acontecimento de práticas abusivas e ainda reprimir eventuais infrações às normas de proteção ao consumidor, com aplicação das sanções cabíveis.

4. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

A chamada sanção administrativa se insere, no contexto relativo à atuação da administração pública, na atividade voltada a apuração e punição de ilícitos de cunho administrativo.

Fábio Medina Osório (2005, p. 325) conceitua a sanção administrativa como:

O conteúdo do ato sancionador, jurisdicional ou administrativo, imposto ao administrado ou jurisdicionado, em caráter geral e 'pro futuro', em conformidade com as regras e princípios do Direito Administrativo, como decorrência da prática de um ilícito administrativo omissivo ou comissivo, traduzindo-se como privação de direitos – excluída a liberdade de ir e vir, no caso de transgressões disciplinares – ou imposição de deveres, no bojo do processo administrativo ou judicial, tendo por finalidade a repressão de conduta ilegal, enquanto reação à ocorrência de um comportamento proibido.

Este conceito nos delimita bem sobre a finalidade e a justificativa da medida para a Administração, que goza do poder de reprimir atos que atentem contra o interesse público, punindo os infratores com sanções executadas pelo poder público, tudo fundado no poder de polícia e na discricionariedade já tratados.

No âmbito do Código de Defesa do Consumidor, a competência para o exercício do poder de polícia, incluindo-se aí os atos de prevenção, de fiscalização e de repressão, estão expressos nos artigos 55 a 59, além do que dispõe o Decreto Federal nº 2.181/1997. Todas as atribuições dos órgãos que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

O artigo 55 do CDC estabelece, como ato preventivo de defesa do consumidor, o poder regulamentador dos órgãos de defesa do consumidor da União, dos Estados e do Distrito Federal, de maneira que se pode falar em redação de normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços. É o chamado exercício da competência legislativa concorrente prevista na Constituição Federal (artigo 24, incisos V e VIII, §§ 1.º e 2.º, CF/1988) sobre normas de consumo.

Outro exemplo de exercício do poder de polícia de natureza preventiva vem a ser a possibilidade de celebração de termos de compromisso e ajustamento de condutas por parte da Administração Pública, visando equalizar a relação mantida entre consumidores e fornecedores no mercado de consumo, nos termos do artigo 6º do Decreto Federal nº 2.181/1997.

Ainda, podemos destacar o poder fiscalizatório dos órgãos de proteção e defesa do consumidor, que se imbuem na missão de prevenir e reprimir práticas consideradas atentatórias contra os direitos do consumidor junto ao mercado de consumo.

As leis consumeristas aqui citadas preveem os tipos de sanções aplicáveis. A redação dos artigos 56 do CDC 18 do Decreto Federal nº 2.181/1997 repetem as punições, quais sejam: 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 serviços; 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.

Vale destacar que a atuação administrativa dos órgãos de proteção e defesa do consumidor na aplicação das sanções não se confunde com a atuação das agências reguladoras, como bem destaca Bonilha (2015, p. 125):

Importante aqui destacar que a atuação dos PROCONs quando aplicam alguma das sanções acima especificadas não se confunde com o exercício da atividade regulatória setorial realizada pelas agências reguladoras, cujo espectro de atuação vai além da defesa do consumidor, uma vez que possuem a responsabilidade de regular o mercado como um todo.

Para se falar na aplicação das sanções relacionadas, precisamos tratar do procedimento que dá amparo para tal ato. O processo administrativo, no âmbito da defesa do consumidor, é o de um processo propriamente dito (procedimento), que possui natureza punitiva segundo Meireles (2001, p. 653) e que tem como objetivo a apuração de práticas consideradas infrativas, culminando a decisão com a aplicação de sanção cabível.

A fase processual do processo administrativo de defesa do consumidor compreende a fase de instauração do processo, a fase de instrução do processo e pôr fim a fase de decisão do processo.

A instauração do processo, nos termos do artigo 33 do Decreto Federal nº 2.181/1997, ocorrerá mediante determinação ou ato da autoridade competente, pela lavratura de auto de infração, ou ainda por reclamação intentada por consumidor junto ao poder público.

A instrução do processo tem início com a notificação do fornecedor a respeito da suposta prática infrativa evidenciada pelo órgão consumerista, nos termos dos artigos 12 a 17 do Decreto Federal nº 2.181/1997.

Por fim, temos a fase de decisão do processo, onde o poder público age, através da emissão de decisão sobre o processo instaurado. Note que todo o procedimento deve respeitar os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

A autoridade administrativa que exara a decisão possui autonomia na formação de convencimento quando analisa a existência ou não de prática infrativa aos direitos consumeristas, como tratado no artigo 46, § 1º do Decreto Federal nº 2.181/1997:

Art. 46. A decisão administrativa conterá relatório dos fatos, o respectivo enquadramento legal e, se condenatória, a natureza e gradação da pena.

§ 1º A autoridade administrativa competente, antes de julgar o feito, apreciará a defesa e as provas produzidas pelas partes, não estando vinculada ao relatório de sua consultoria jurídica ou órgão similar, se houver.

Não vinculam a decisão da autoridade administrativa eventual parecer ou relatório de consultoria jurídica ou órgão similar, mas apenas auxiliam na formação do seu convencimento.

A decisão administrativa pode resultar, ainda, na celebração de termo de ajustamento de conduta. Segundo Bruno Miragem (2003, p. 153-154):

Este instrumento, de utilização aquém do ideal pelos órgãos de defesa do consumidor, permite que os órgãos administrativos e os fornecedores estabeleçam obrigações recíprocas ou não, a fim de adequar a atividade do fornecedor às normas de defesa do consumidor. Apresenta como vantagem a possibilidade de negociação entre as partes para o acordo de uma série de procedimentos tendo por objetivo o benefício do consumidor. A Administração, nessa hipótese, substitui sua atuação repressiva em favor de uma intervenção preventiva de defesa do direito dos consumidores. A negociação e celebração do ajuste apenas se realiza a partir do juízo de conveniência e oportunidade da autoridade administrativa, dado o caráter discricionário da faculdade estabelecida na norma.

Por se tratar do objeto do presente ensaio, trataremos especificamente da possibilidade de suspensão temporária de atividade, especificamente analisando caso prático ocorrido em setembro/2015 no município de Campina Grande/PB, quando o Procon Municipal determinou a punição administrativa de suspensão temporária das atividades de uma agência bancária.

5. CASO PRÁTICO: SUSPENSÃO TEMPORÁRIA DAS ATIVIDADES DE AGÊNCIA BANCÁRIA QUE NÃO OBSERVOU PRECEITOS GARANTIDORES DA SEGURANÇA DOS CONSUMIDORES

Foi noticiado pelos meios de comunicação que o Procon Municipal de Campina Grande, por meio de uma decisão administrativa cautelar, determinou a interdição de uma agência bancária que não respeitava preceitos garantidores de segurança para os consumidores que frequentavam o local¹.

¹ Uma agência do banco Santander foi interditada na manhã desta terça-feira (1) em Campina Grande por infringir a lei que determina a permanência de agente de segurança no terminal de autoatendimento, na parte que

Em monitoramento dos registros de reclamações, constantes no Setor de Fiscalização do Procon Municipal de Campina Grande, na área de serviços financeiros, setor de fornecimento de serviços mais reclamado no Órgão, foi verificada por parte do Fornecedor denominado o descumprimento de preceito estabelecido na Lei Municipal nº 5.674, de 11 de agosto de 2014, que determina a permanência de agente de segurança no setor de autoatendimento no período compreendido entre 06h00 e 22h00.

A Constituição Federal estabelece que a segurança é um direito individual. O caput do artigo 5º da CF/88, explicita o conteúdo do direito individual à segurança, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, a liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

No que concerne à segurança pessoal materialmente considerada, o próprio Estado obriga-se a adotar mecanismos de segurança para a preservação da vida, da liberdade e da propriedade.

Entretanto, baseado no chamado risco do negócio, existe a possibilidade de se transferir a responsabilidade do estabelecimento que atua no mercado de consumo quando a segurança do cidadão é violada.

A proteção à segurança do consumidor está tratada no Código de Defesa do Consumidor, especificamente nos seus Capítulo III (Dos direitos básicos do consumidor), Capítulo IV (Da qualidade de produtos e serviços, da prevenção e da reparação dos danos), Seção I (Da proteção à saúde e segurança), onde o legislador consumerista expôs, como regra geral, que os produtos e serviços colocados no mercado de consumo não devem acarretar riscos à saúde ou segurança dos consumidores.

Fundado especialmente no artigo 6º, inciso I e no artigo 8º, caput, do CDC, o direito de segurança do consumidor tem origem no dever legal do fornecedor de produtos e serviços em não permitir que o destinatário final e qualquer outra pessoa equiparada a consumidor,

compreende os caixas eletrônicos, das 6h às 22h. A agência fica localizada na rua Marquês do Herval, no Centro. Ainda de acordo com o Procon-CG, o banco foi autuado anteriormente e foi dado um prazo para adequação, porém não foi cumprido e agentes do órgão interditaram parcialmente a agência, que compreende o setor de caixas presenciais e atividades da gerência. Em nota, o Santander informou que "cumpre o plano de segurança aprovado pela Polícia Federal e que obedece todos os itens determinados pela Lei Federal nº 7.102, que dispõe sobre a segurança em bancos e instituições financeiras". Com a interdição, a partir desta terça-feira as atividades ficam suspensas até a regularização por parte da instituição. Caso a agência insista no descumprimento, a multa a ser aplicada pode chegar a R\$ 3 milhões, de acordo com o Procon-CG. Disponível em: <http://g1.globo.com/pb/paraiba/noticia/2015/09/banco-e-interditado-por-falta-de-seguranca-em-campina-grande.html>

durante a atividade de fornecimento de produtos ou serviços, possa sofrer qualquer tipo de dano ou que produtos e serviços acarretem qualquer tipo de risco à saúde ou segurança.

A proteção à vida e à segurança são direitos fundamentais, cabendo ao Estado assegurar tal premissa, nos termos do artigo 5º da CF/88. A colocação de produtos ou serviços potencialmente perigosos constitui ameaça ao consumidor, posto que sua vida e segurança estão postas em xeque.

Contudo, certos produtos e serviços dispostos no mercado de consumo, tendo em vista a sua própria natureza ou fruição, podem naturalmente acarretar riscos em seu uso. O próprio artigo 8º do CDC abre exceção, dispondo sobre a possibilidade de o consumidor consentir alguns riscos que advêm de produtos ou serviços que possuam riscos considerados previsíveis.

Nessa seara, o código consumerista brasileiro adota a chamada teoria do risco permitido e assumido (PEREIRA, 2007), onde a sociedade de consumo aceitaria alguns riscos visando o desenvolvimento tecnológico e interpessoal.

Como já tratado, em Campina Grande, foi editada a Lei Municipal nº 5.674, de 11 de agosto de 2014, que dispõe sobre a obrigatoriedade dos fornecedores de serviços bancários e financeiros em manter profissionais de segurança nas áreas dos caixas eletrônicos e de autoatendimento de suas agências.

A ideia é, basicamente, preservar a incolumidade física e a segurança do consumidor campinense que se utiliza dos terminais de autoatendimento para realizar transações, inferindo assim uma prestação de serviços amparada pela legislação consumerista.

Foi constatado pela Divisão de Fiscalização do Procon Municipal de Campina Grande desrespeito frontal e direto à Lei Municipal nº 5.674/2014 e à Lei Federal nº 8.078/1990, redundando em infrações a direitos básicos do consumidor, principalmente direito à segurança.

Considerando que a prática autuada no caso poderia ser classificada, em tese, como vício de qualidade na prestação dos serviços, na razão em que o serviço fornecido não oferecia a segurança e a qualidade legitimamente esperadas pelo consumidor e considerando também a potencialidade de ocorrência de dano irreparável ou de difícil reparação à coletividade de consumidores, com fundamento no artigo 56, inciso VI, e parágrafo único, cumulado com o artigo 58, ambos da Lei nº. 8.078/1990, e ainda o disposto no artigo 18, inciso VI, do Decreto Federal nº. 2.181/97, e ainda na própria Lei Municipal nº 5.674/2014, foi determinado, cautelarmente, a suspensão no fornecimento de serviços pela agência bancária.

Trata-se de paralisação temporária do fornecimento de produto ou serviço em decorrência de eventual fraude ou até mesmo perigo ao consumidor. A sanção infere na impossibilidade do fornecedor de produto ou serviço continuar suas atividades normais no mercado de consumo enquanto a eventual prática infrativa não for devidamente apurada ou, na hipótese da mesma já ter sido constatada, que esta cesse.

O artigo 56, em seu parágrafo único, estabelece:

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:

[...]

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

Assim, plenamente possível a suspensão das atividades como medida cautelar. A previsão para a suspensão é baseada no artigo 33 do Decreto Federal nº 2.181/1997, que preceitua:

Art. 33. As práticas infrativas às normas de proteção e defesa do consumidor serão apuradas em processo administrativo, que terá início mediante:

I - ato, por escrito, da autoridade competente;

I - lavratura de auto de infração;

III - reclamação.

§ 1º Antecedendo à instauração do processo administrativo, poderá a autoridade competente abrir investigação preliminar, cabendo, para tanto, requisitar dos fornecedores informações sobre as questões investigadas, resguardado o segredo industrial, na forma do disposto no § 4º do art. 55 da Lei nº 8.078, de 1990.

§ 2º A recusa à prestação das informações ou o desrespeito às determinações e convocações dos órgãos do SNDC caracterizam desobediência, na forma do art. 330 do Código Penal, ficando a autoridade administrativa com poderes para determinar a imediata cessação da prática, além da imposição das sanções administrativas e civis cabíveis.

A suspensão da atividade perdurou até que o problema ensejador do auto de infração fosse corrigido, notadamente no que tange a manutenção e permanência de profissionais de segurança nas áreas dos caixas eletrônicos e terminais de autoatendimento no período compreendido entre 06h00 e 22h00.

Conforme ensina Denari (2011, p. 670), a sanção de suspensão temporária da atividade “devem ser aplicadas *in extremis*, justamente por envolver restrição ao princípio constitucional da livre iniciativa, que assegura a todos o livre exercício de qualquer atividade

econômica”. No caso em tela, a empresa que sofrera a punição havia sido alertada sobre a falha constatada, sendo-lhe concedido prazo para regularização, o que não ocorreu.

A agência bancária que recebeu a punição se limitou, em sua defesa administrativa, a informar que respeitava todos os preceitos estabelecidos em plano de segurança apresentado pela Polícia Federal e que obedecia todas as determinações impostas pela Lei Federal nº 7.102/1993, que dispõe sobre segurança para estabelecimentos financeiros, estabelece normas para constituição e funcionamento das empresas particulares que exploram serviços de vigilância e de transporte de valores.

Após a conclusão do processo administrativo, foi aplicada multa à agência bancária, que agora tenta recorrer ao Judiciário para reverter a penalidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ante tudo que foi apontado no presente trabalho, fica a certeza sobre a importância do estudo da tutela administrativa do consumidor, especialmente no que tange à utilização do poder de polícia administrativo pelo Poder Público visando a proteção ao consumidor contra práticas infrativas cometidas no mercado de consumo.

O poder de polícia administrativo infere em óbice e limitação das liberdades individuais dos administrados em detrimento do interesse público. Busca-se garantir a ordem e o bem-estar social acima dos interesses individuais.

Neste interim, normas como o Código de Defesa do Consumidor e o Decreto Federal nº 2.181/1997 deram aos órgãos de proteção e defesa do consumidor, como os Procons, força necessária para a restrição aos abusos eventualmente cometidos contra o consumidor em sentido lato. Por meio do poder de polícia o poder público tem condições de impedir que fatos atentatórios à coletividade resem impunes.

No exercício do poder de polícia cabe à administração aplicar sanções caso eventuais práticas atentatórias sejam constatadas. No presente estudo, analisou-se o caso prático de uma agência bancária que não respeitou preceito normativo inerente a garantir segurança dos consumidores que utilizavam de seus serviços, tendo o Procon Municipal de Campina Grande aplicado a sanção administrativa em caráter cautelar de suspensão das atividades do fornecedor até que a eventual prática infrativa cessasse. Além disso, após constatada a ilicitude do fato (mediante apuração em processo administrativo), aplicou-se a penalidade de multa ao fornecedor.

Nota-se que o poder de polícia administrativo deve ser praticado sempre em observância aos princípios inerentes, tais como legitimidade e legalidade. Busca-se, assim, impedir que arbitrariedades e eventuais abusos por parte do Estado sejam cometidos. Contudo, caso práticas atentatórias aos interesses coletivos sejam detectadas, deve a Administração agir, utilizando-se do poder de polícia administrativo como mecanismo garantidor da legalidade e, conseqüentemente, de pacificação social.

REFERÊNCIAS

- BONILHA, Paulo Eduardo Pinheiro de Souza. **Defesas administrativas e judiciais ante as autuações dos Procons**. In: FILOMENO, José Geraldo Brito (Org.). Tutela administrativa do consumidor: atuação dos PROCONS, legislação, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2015.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo - Tomo II**. Palestra Editores: Lima, 2010. Disponível em: <http://vlex.com/source/derecho-administrativo-tomo-ii-6429>. Acesso em 02 de janeiro de 2017.
- DENARI, Zelmo. **Das sanções administrativas**. In: Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. V. 1, 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. **A tutela administrativa do consumidor: necessidade ou não de regulamentação do Código de Defesa do Consumidor**. In: FILOMENO, José Geraldo Brito (Org.). Tutela administrativa do consumidor: atuação dos PROCONS, legislação, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2015.
- MARINONI, Luiz Guilherme. **A tutela específica do consumidor**. Revista de Direito do Consumidor. vol. 50. p. 71-116. São Paulo: Ed. RT, abr-jun/2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- MIRAGEM, Bruno. **A defesa administrativa do consumidor no Brasil: Alguns aspectos**. Revista de Direito do Consumidor. Vol. 46. p. 120-164. São Paulo: Ed. RT, abr-jun/2003.
- OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito administrativo sancionador**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. **A prevenção como elemento de proteção ao consumidor: a saúde e segurança do consumidor no Código de Proteção e Defesa do Consumidor brasileiro**. Revista de Direito do Consumidor, vol. 63. p. 9 - 26 São Paulo: Ed. RT, jul-set/2007.