



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

CONSELHO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR - CNDC/MJ

GABINETE DO PRESIDENTE

PROCESSO CNDC/MJ-Nº 098/89

**Interessado:** CONSELHO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

**Assunto:** "Projeto de Lei nº 2.176, de 1989 - Mensagem nº 179/89 do Poder Executivo - Define, em defesa do consumidor, os crimes praticados contra a economia popular, simplifica o procedimento penal aplicável e dá outras providências"

- "Medida Provisória nº 52, de 27.4.1989 - Altera a redação do artigo 11 da Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, e dá outras providências"

#### RELATÓRIO E VOTO

Em face da respeitável deliberação de fls. 2 do Excelentíssimo Senhor Presidente deste Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, ou seja, no sentido de haver designado este Conselheiro para elaborar estudos sobre as implicações do projeto de lei, em epígrafe e da Medida Provisória nº 52/89 em relação ao anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, elaborado pelo mesmo CNDC e aprovado em sua reunião de 13.2.89, permitinmo-nos por primeiro, porque ne-



cessário, tecer algumas considerações sobre os antecedentes' daquelas medidas.

### HISTÓRICO

1. Em 1984, o então Ministro da Justiça Ibraim Abi Ackel, houvera por bem designar douta Comissão de Juristas, composta pelo Procurador de Justiça do Rio de Janeiro e Professor Antonio Vicente da Costa Júnior, Desembargador Diwaldo Azevedo Sampaio, de São Paulo, Professor Edson Freire O'Dwyer, da Bahia, Desembargador Humberto Teodoro Júnior, de Minas Gerais, Desembargadora Maria Teresa Braga, do Distrito Federal, e Coordenada pelo Advogado Doutor Galba Menegale e secretariada pela Doutora Lucinda Lemos dos Santos Rocha (ANEXO I).

2. O objetivo era exatamente elaborar-se anteprojeto de uma nova lei de crimes contra a economia popular, diante da notória desatualização da ainda vigente Lei nº 1.521/51, tudo isso, observe-se, muito antes de qualquer "plano" de estabilização econômica" ou sequer da cogitação de sua implantação entre nós.

3. Tendo-nos cabido a honra de assessorar sobre dita Comissão, e em especial o digno Desembargador Diwaldo Azevedo Sampaio, produzimos inicialmente o relatório (ANEXO II), publicado aliás nas duas edições do livro publicado pelo CNDC (Defesa do Consumidor - Textos Básicos), e no qual, em última análise, procuramos transmitir nossa experiência no âmbito da atuação do Ministério Público da área de defesa ou proteção ao consumidor, e particularmente no que dizia respeito aos crimes contra a economia popular, destacando inclusive em dados estatísticos disponíveis no PROCON na época (ANEXO III), os principais problemas que afligiam os consumi



dores, em ordem de gravidade e ansiedade de resolução, a saber:

a) - alto custo dos alimentos, bens e serviços, inclusive serviços públicos, asseverando-se que as próprias autoridades governamentais demonstravam-se impotentes ante a angustiante espiral inflacionária;

b) - qualidade dos bens e serviços;

c) - efetivo cumprimento dos contratos de empreitada, compra e venda, sobretudo quanto à forma e prazo pactuados;

d) - questão da propaganda enganosa com relação a bens e serviços, veiculada por todos os meios de comunicação de massa;

e) - abusos nas incorporações de edifícios;

f) - desrespeito à lei do inquilinato;

g) - casos de usura, sobretudo os que vinculavam empréstimos em dinheiro a penhor, principalmente recaente sobre linhas telefônicas e "holleriths" de funcionários públicos e empregados de empresas;

h) - especulações em torno de bens escassos, sobretudo linhas telefônicas e consórcios de bens de consumo duráveis;

i) - montepios e títulos de capitalização;

j) - apropriação de objetos em mudanças.

Diante das ponderações feitas, havíamos aduzi-

fls. 4.

do conclusões visando a uma legislação mais moderna, isto às fls. 12/14 do referido relatório, e ao qual nos reportamos.

4. A aludida Comissão, em suma, optou pela reforma integral da Lei nº 1.521/51, cabendo a cada membro a reforma de um artigo da mesma, sendo certo que ao representante de São Paulo coube o art. 2º, que define diversas condutas.

Importante salientar-se, por outro lado, que ao invés de se ter optado pelo transplante de tais dispositivos especiais ao corpo do Código Penal, escolheu-se manter a "lei de crimes contra a economia popular" como diploma legal especial e autônomo, precisamente diante da dinâmica tecnológica e social, podendo ser modificada mais facilmente do que no âmbito do Código Penal, de sistematização bem mais complexa.

5. Foi então que fizemos detida análise de outros projetos em trâmite no Congresso Nacional na época (ANEXO IV) sobretudo com respeito a nova lei de contravenções penais, que trazia também numerosos dispositivos de interesse à economia popular, inclusive transgressão de tabelas de preços, sonegação de gêneros e mercadorias, preferência de comprador ou freguês, venda fraudulenta a granel, venda casada, publicidade enganosa, esta também prevista pelo art. 186 do antigo Código Penal de 1969.

6. Chegamos por fim a esboçar, inclusive em quadro comparativo com outro projeto de lei em tramitação, à guisa de substitutivo, uma nova redação para o citado art. 2º da Lei de Economia Popular (ANEXOS IV E V), tendo ainda recebido valiosos subsídios da Coordenadora de Defesa Comunitária da Procuradoria-Geral de Justiça do Estado de Santa



Catarina, notadamente no tocante aos delitos de usura, e com a situação precisa do chamado "valor corrente", para efeito de aferição da vantagem ilícita auferida, e sobre publicidade enganosa (ANEXO VI).

7. Após novas discussões da Comissão, isto em novembro de 1984, no que tangia à análise de cada artigo, parágrafo, inciso, alínea (ANEXO VII), chegou-se à redação do artigo art. 2º (ANEXO VIII), e isto a prevalecerem os dispositivos da projetada "lei das contravenções penais", no caso e em muitos dispositivos conflitantes.

8. Diante das mudanças operadas no âmbito governamental, porém, dissolveu-se a mencionada Comissão.

9. Os estudos ora juntados ao presente expediente, todavia, foram remetidos por este Conselheiro-Relator à Consultoria-Geral da República, a pedido de seu digno e culto Secretário-Geral atual Ministro José Celso de Mello Filho, do Supremo Tribunal Federal, tendo sido então produzido o anteprojeto de lei juntado sob (ANEXO IX), isto em junho de 1987, inclusive com citação de nossas considerações e o que muito nos honra.

10. De salientar-se porque relevante, que referido anteprojeto não apenas cuidara dos crimes contra a economia popular propriamente ditos, inclusive com dispositivos inspirados pelos "planos de estabilização econômica" (contemplando, por exemplo, o "congelamento" de preços, sua "flexibilização", produtos "maquiados" etc.), como também de nova redação ao art. 11 da Lei Delegada nº 4, de 26.9.62, ora erigida à parte na Medida Provisória nº 52/89 (fls. 7/8), ficando o projeto de lei, aqui as fls. 3 a 6, apenas relativo a

novas definições de crimes propriamente ditos contra a economia popular.

### DO ANTEPROJETO DE CÓDIGO DO CONSUMIDOR

1. Como a espinha dorsal traçada para o projetado Código de Defesa do Consumidor, trazia, além de dispositivos de natureza civil, administrativa e processual, pareceu à Comissão Especial devesse conter igualmente dispositivos de natureza penal.

2. Ao lado da Comissão designada por esse Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, o Excelentíssimo Senhor Doutor Cláudio Ferraz de Alvarenga, Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo, houve por bem designar também uma Comissão de acompanhamento dos trabalhos de elaboração do mencionado Código, tendo por Presidente este Relator-Conselheiro, e integrada por membros do Ministério Público e da Secretaria de Defesa do Consumidor.

3. Como relator da matéria, o Doutor Roberto Durço, Promotor de Justiça ex-integrante de Equipe Especializada de Delitos contra a Economia Popular e Saúde Pública e Inspetor do CADE, teceu considerações preliminares sobre a parte penal do anteprojeto de Código do Consumidor (ANEXO X) considerações que se revelaram em preocupações ainda hoje presentes, ou seja:

a) - os dispositivos penais e processuais penais deveriam constituir-se em simples capítulos do Código de Defesa do Consumidor ?

b) - ou deveriam constituir um diploma legal à



fls. 7.

parte ?

Ou melhor explicitado pelo digno representante do Ministério Público de São Paulo, hoje aposentado:

"- ter-se-ia tão simplesmente um diploma legal sem qualquer pretensão de Código ou Consolidação - com a denominação 'Leis Penais e Processuais Penais de Repressão a Infrações contra a Economia Popular' ou outra mais singela que desse abrangência de toda legislação vigente, com certas alterações, e com o acolher de novos tipos penais, em especial que resguardem penalmente o cumprimento do Código de Defesa do Consumidor".

- ter-se-ia uma 'Consolidação de Leis Penais' sobre Infrações contra a Economia Popular - 'por ter por objeto a 'reunião de normas legais dispersas, com o fim de harmonizar e facilitar a sua execução' (Dicionário Jurídico Brasileiro - Monteiro Lopes)".

E a sugestão então apresentada fora a seguinte:

"- em 1ª etapa - inserir no Código de Defesa do Consumidor tão só:

a) tipos penais que resguardem especificamente o cumprimento desse Código.

b) normas processuais que reforcem o combate a essas infrações (especialmente, com princípios de responsabilidade objetiva e de imediata interdição do estabelecimento quando o proprosseguir de suas atividades criminosas se evidenciar como altamente danoso à economia popular.

- em 2ª etapa - elaboração de um diploma legal



que abrangesse de forma orgânica e harmônica as inúmeras infrações penais nessa área ((com aprimoramento da descrição penal) e o criar de novos tipos penais que se fazem necessários com logicidade na gradação da pena), e com especial cuidado da parte processual, a fim de serem sanadas omissões, incongruências e constantes dúvidas".

.....

4. De nossa parte, e como Presidente da Comissão interna do Ministério Público de São Paulo em conjunto com a Secretaria de Defesa do Consumidor, um dos Coordenadores da Comissão Especial do CNDC e incumbido, além da configuração geral, conceitual e estrutural do anteprojeto do Código do Consumidor, bem como de suas disposições gerais e especificamente das de natureza penal, fizemos a primeira abordagem da parte penal, conforme o ANEXO XI, a cujo teor se reporta nesta oportunidade, derivando daí, como sanções penais o esboço da parte penal do projetado Código do Consumidor, não apenas com o aproveitamento do anteprojeto da Consultoria-Geral da República, cujo então Secretário-Geral autorizou plenamente sua utilização, mesmo porque até então ali paralisado, como também com o adicionamento de outras figuras já existentes na vigente Lei nº 1.521/51 (por exemplo, a usura pecuniária e real, "correntes", "cadeias", "pichardismo", gestão fraudulenta de consórcios), e outras novas ditadas pela experiência já relatada e outras ainda relacionadas à preocupação dos sucessivos planos de estabilização econômica.

De salientar-se ainda nesse aspecto que como o anteprojeto da Consultoria-Geral da República trazia embutida a reforma do art. 11 da Lei Delegada nº 4, de 26.9.62, fora também incluída no primeiro esboço das Comissões já referidas, sempre trabalhando em perfeita harmonia e sintonia.

5. Além do esboço elaborado, e exaustivamente discutido nas duas Comissões, sobreveio um substitutivo do Promotor de Justiça Doutor Walter Antonio Dias Duarte, integrante da Equipe que cuida de Crimes contra a Economia Popular (ANEXO XII), cuja inovação consistiu não no abandono da idéia original de se aprimorar a vigente "lei dos crimes contra a economia popular", mas no seu enxugamento e sistematização em artigos, porquanto na primeira versão retro mencionada ainda permanecia o elenco por incisos de poucos artigos no capítulo ou título do Código para os dispositivos de natureza penal.

6. Referida versão já levava em conta a proposta das Comissões (ANEXO XIII), sem o art. 11 da "Lei Delegada nº 4" (ou "Lei da SUNAB", como também é conhecida), mas que acabou sendo rejeitada exatamente em razão da especialidade das normas penais do projetado Código do Consumidor, tendo-se optado por erigir em tipos penais comportamentos de tal forma graves que colocariam em risco a própria aplicação das normas de natureza civil, administrativa e até processual do mesmo.

Ou seja e em suma, prevaleceu o critério da especialidade, sem prejuízo de normas existentes já no corpo do Código Penal e legislação especial (por exemplo: crimes e contravenções em matéria de loteamentos - Lei nº 6.766/79; em matéria de locações Lei nº 6.649/79; incorporações de imóveis - Lei nº 4.591/64; a própria "Lei de Economia Popular" Lei nº 1.521/51 etc.), ou, no dizer do digno Promotor de Justiça e Inspetor Regional do CADE-SP Doutor Roberto Durço, "tipos penais que resguardem especificamente o cumprimento desse Código", bem como "normas processuais que reforcem o combate a essas infrações (especialmente, com princípios de responsabilidade objetiva e de imediata interdição do estabelecimento quando o prosseguir de suas atividades criminosas se evidenciar como altamente danoso à economia popular".



fls. 10.

7. E isto foi feito (ANEXO XIV), tendo-se apenas, no que tange ao segundo aspecto retro focado, ou seja, substituído as normas processuais por sanções administrativas imediatas em casos de infrações, deixando-se ao juiz, em caráter definitivo, determinar, além das penas privativas de liberdade e de multas, a imposição, cumulativa ou alternativa, de interdição temporária de direitos, a publicação em órgão de comunicação de grande circulação ou audiência às expensas do condenado, de notícia sobre os fatos e condenação, perda de bens, prestação social alternativa e suspensão de direitos.

#### DO PROJETO DE LEI Nº 2.176, DE 1989

1. De observar-se inicialmente neste tópico, que ao contrário do anteprojeto então preparado em 1987 pela Consultoria-Geral da República (ANEXO IX), o atual, já encaminhado pela Presidência da República ao Congresso Nacional (fls. 3 a 6), que por sua vez o recebeu daquele órgão e do Excelentíssimo Senhor Ministro da Justiça, da projetada lei não consta tópico relativo à Lei Delegada nº 4/62, preferindo-se dela tratar à parte, mediante a Medida Provisória nº 52/89 (fls. 7/8).

2. Na essência, porém, é o mesmo anteprojeto demonstrado pelo ANEXO IX, só que mais compacto, enxuto, e bem menos dispositivos do que aquele, trazendo como preocupação básica e central a transgressão dos planos de estabilização econômica, quer pelo desrespeito a tabelamento, congelamento de preços, quer por manobras fraudulentas (produtos "maquiados", por exemplo) para justificar o aumento dos mesmos preços etc.

3. Os únicos pontos em comum entre o Título II do anteprojeto do Código do Consumidor ("Das Infrações Penais") e o mencionado projeto de lei, referem-se à questão de produtos impróprios ao consumo e publicidade enganosa, supe-



rando as redações do primeiro, e em muito, as do segundo, consoante quadro comparativo abaixo:

**CÓDIGO DO CONSUMIDOR**

**Art. 49** - Colocar no mercado, fornecer ou expor para fornecimento bens impróprios ao consumo.  
 Pena - Reclusão de dois a cinco anos e multa.  
 Parágrafo único - Se o crime é culposo:  
 Pena - Detenção de um ano e dois anos ou multa.

**Art. 53** - Fazer afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de bens e serviços:

**PROJETO DE LEI Nº 2.176/89**

**Art. 1º** - Além dos previstos em leis especiais são crimes contra a economia popular e o direito do consumidor:

XVIII - promover a venda ou a exposição à venda de mercadoria em condições impróprias para o consumo.

XXIX - vender produto perecível, com prazo de validade vencido.

Obs.: nos termos do art. 2º, II, as penas são de detenção de um a dois anos e multa e, no caso do inc. XXIX, pune-se a modalidade culposa com redução de 1/3.

**Art. 1º** ("idem acima)

XIV - induzir o consumidor em erro, mediante indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, a qualidade e a



Pena - Reclusão de um a cinco anos e multa.

Parágrafo único - Incorrerá nas mesmas penas quem:

I - fazer ou promover publicidade que sabe ser enganosa;

II - fazer ou promover publicidade de bens ou serviços de modo a induzir o consumidor em erro quanto a identidade do fornecedor;

III - fazer ou promover publicidade que sabe ser capaz de induzir o consumidor a colocar em risco sua saúde e segurança.

quantidade de bens e serviços, utilizando-se de qualquer meio, inclusive veiculação ou divulgação publicitária.

Obs.: a pena é a mesma para forma dolosa dos delitos retro referidos.

4. A questão está, por conseguinte, em saber-se se se realmente tal projeto interessa ou não a este Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, enquanto matéria que afeta diretamente aos consumidores e a resposta, como óbvio, é positiva desde logo.

5. Mesmo porque, como já por nós salientado no estudo aqui juntado sob forma de ANEXO II, não havendo um direito propriamente do consumidor, mas sim uma somatória de interesses e direitos espalhados por uma enorme gama de diplomas legais, e partindo-se da evidente constatação de que todos nós somos, em menor ou maior grau consumidores de bens e serviços, sendo ainda o próprio Estado comprometido com o bem estar de sua população o qual em última análise, consiste na circunstância de lhe proporcionar os meios indispensáveis para seu desenvolvimento bio-psíquico, donde o correto equacionamento do binômio/produção/consumo e as diversas consequências daí advindas, inclusive a questão do poder aquisitivo' etc., concluir-se-ia como EDUARDO POLO, citado na própria ex



posição de motivos do anteprojeto do Código do Consumidor e do projeto de lei ora analisado que, por conseguinte, tudo em verdade diz respeito ao consumidor:

- saúde, segurança quanto aos produtos e serviços, defesa contra a propaganda enganosa, exigência de qualidade e quantidade prometidas direito de informação etc. ("La Protección Del Consumidor em el Derecho Privado", Editorial Civitas S.A., Madrid, 1980).

.....

6. Mas, em se tratando de matéria multidisciplinar, corre-se sempre o risco de, em se tentando elaborar uma legislação específica, deixar-se sempre algo a prevenir, a coibir, a proteger etc.

7. Como visto, não passou desapercibido da Comissão elaboradora do anteprojeto do Código do Consumidor a questão da economia popular propriamente dita, economia popular essa, que, no entretanto, e apenas um dos aspectos da temática "defesa ou proteção do consumidor" ou, mais amplo ainda, da questão relativa às chamadas "relações de consumo".

E, com efeito, consoante o magistério de MANOEL PEDRO PIMENTEL, também já citado em nosso trabalho anterior ("Legislação Penal Especial", Editora Revista dos Tribunais, 1972, pág. 23, "não é o patrimônio individual, portanto, que se protege, mas o patrimônio do povo em geral, ameaçado pela ganância dos que pretendem se locupletar de toda uma coletividade".

8. E não resta dúvida de que o vilão número 1 do consumidor é a inflação, mais uma vez não superada apesar de mais um plano de estabilização econômica como tantos outros precedentes, o que nos dá razão, infelizmente, quando no mesmo relatório (ANEXO II) salientamos que o que mais aflige

*cl*



o consumidor é o alto custo dos alimentos, bens e serviços, inclusive serviços públicos, sendo certo, no entretanto, que, nesse aspecto, o próprio governo, federal, estadual e municipal, têm demonstrado impotência, ante a angustiante espiral inflacionária, optando o primeiro por uma política de livre mercado, ou então liberdade vigiada para determinadas classes de bens e serviços, por intermédio do controle de preços.

9. Tampouco passou despercebido da Comissão Elaboradora o aspecto do abuso de preços, tanto assim que do anteprojeto consta expressamente que: "no caso de fornecimento de bens e serviços sujeitos ao regime de controle ou de tabelamento de preços, os fornecedores deverão respeitar os limites oficiais sob pena de, não o fazendo, responderem pela restituição da quantia recebida em excesso, monetariamente atualizada, podendo o consumidor exigir, alternativamente, à sua escolha, o desfazimento do negócio, sem prejuízo de outras sanções cabíveis" (art. 34 do anteprojeto do Código do Consumidor).

10. Todavia, insistimos, o controle de preços é episódico e como tal deve ser tratado, deixando-se para a legislação especial tratar de tal aspecto, e, tirantes os pontos de contato entre as duas propostas de lei enfocadas entendemos que uma não obsta ao trâmite da outra.

Ao contrário, se completam até.\*

Agora mesmo, como já salientado, o governo federal acaba de decretar o fim do chamado "plano verão", dentro da série dos chamados "choques heterodóxicos", pela edição da Medida Provisória nº 68, de 14.6.89.

DO PROJETO DE LEI Nº 2.176

11. Chega-nos agora a notícia de que o mmen-



cionado projeto, por mensagem do executivo, acaba de ser rejeitado já na Câmara dos Deputados (ANEXO Nº XV), noticiando o Painei Econômico" da "Folha de São Paulo", edição de 17.6.89, pág. B-2 (Economia - Caderno), sob os Títulos "Alívio nas empresas" e "Lobby Ativo", o seguinte, "in verbis":

"A Câmara rejeitou o projeto 2176 do Executivo, que capitulava os crimes contra a economia popular estabelecendo pesadas multas para quem burlasse o congelamento".

A rejeição do projeto foi impulsionada pelos empresários Daniel Sahagoff (Fiesp/CNI), Edmundo Klotz (Abia), Paulo Vellinho e José Augusto Marques (Abinee)".

.....

C O N C L U S ã O

1. Apesar de tal rejeição, e diante das ponderações feitas, somos de parecer se delibere o encaminhamento de cópia integral do presente processo aos Excelentíssimos Senhores Presidentes da Comissão de Defesa do Consumidor e Meio Ambiente da Câmara dos Deputados bem como à Comissão Temporária do Código do Consumidor do Senado Federal, para que sirva de subsídio para discussão dos projetos de Código de Consumidor que ali tramitam.

2. Idêntico encaminhamento deve ser feito aos Excelentíssimos Senhores Ministro da Justiça e Consultor-Geral da República, para conhecimento da presente apreciação.

3. Desde logo deve manifestar-se o plenário deste CNDC, todavia, pela supressão dos incisos XIV, XVIII e XXIX do art. 1º da projetada lei de crimes contra a economia

ca



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA  
CONSELHO NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR - CNDC/ME  
GABINETE DO PRESIDENTE

~~10000~~ fls. 16.

popular, não apenas por colidirem com dispositivos assemelhados na parte penal do anteprojeto e projetos já em tramitação na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, como também pela especificidade de tais matérias, que guardam íntima, harmônica e lógica relação com outros dispositivos do Código do Consumidor' que trata de matéria bem mais ampla do que a economia popular.

4. Em seguida, pelo **arquivamento** do presente expediente.

De São Paulo para Brasília, 19 de junho de 1989.

  
JOSE GERALDO BRITO FILOMENO  
Conselheiro-Relator