

A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR PELO MINISTERIO PÚBLICO DO ESTADO DO CEARÁ: BREVES ANOTAÇÕES SOBRE SUA ATRIBUIÇÃO ADMINISTRATIVA

Ângela Teresa Gondim Carneiro Chaves*

RESUMO

O presente artigo destina-se a avaliar a possibilidade de o Ministério Público do Estado do Ceará desempenhar atividades administrativas referentes à proteção e defesa do consumidor. Esclarece a gênese da criação do DECON (Proteção do Consumidor), como substituto legal do antigo DECOM (Defesa Comunitária) e demonstra a compatibilidade constitucional entre as atribuições cometidas ao Ministério Público e aquelas definidas pela Lei Complementar à Constituição Estadual nº 30/2002, que instituiu o novo DECON. Aborda a questão do conflito entre as atribuições administrativas nas três esferas da federação brasileira e ressalta a vedação do *bis in idem*. Sustenta que, embora o modelo do Ceará não seja o comumente adotado em outras unidades da federação, apresenta vantagens sobre o sistema atrelado ao Poder Executivo, quer estadual ou municipal.

Palavras-chave: Defesa do Consumidor. Ministério Público. DECON. Poder de polícia.

INTRODUÇÃO

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC) foi instituído pelo art. 5º c/c 105 da Lei 8.078/90 Código de Defesa do Consumidor (CDC) e regulamentado pelo art.2º do Decreto Federal 2.181/97, com a finalidade de garantir a execução de políticas de proteção aos consumidores, através de órgãos públicos e privados, adotando um sistema misto.

Nas palavras de Filomeno (2001, p.27): “Se a alma do Código de Defesa do Consumidor é o seu art. 4º que, como visto, traça a Política Nacional das Relações de Consumo, o art. 5º é o seu corpo.”

Dentre os órgãos que compõem esse sistema, destaca-se, de um lado: o Poder Judiciário (através de Juizados Especiais e Varas Especializadas, a exemplo do que ocorre em algumas unidades da Federação); o Ministério Público (através da

* Promotora de Justiça, titular da 1ª Promotoria de Justiça da Capital, foi coordenadora do DECOM no período de 2002/2002, Mestre em Ordem Jurídica Constitucional pela UFC e professora de Direito do Consumidor da FA7.

criação de Promotorias Especializadas na Defesa do Consumidor), a Defensoria Pública (com a missão constitucional de defesa dos necessitados) e as Delegacias de Polícia Especializadas. Dentre os órgãos de natureza administrativa, com poder de polícia, destacam-se os comumente chamados Procons - que podem ser criados no âmbito dos estados, dos municípios e do distrito federal. Somem-se, ainda, as associações civis de defesa do consumidor, destacando-se algumas de atuação nacional como o Brasilcon e o Idec, só para exemplificar.

Vale ressaltar que as agências reguladoras – criadas após as privatizações, com o intuito de regular os diversos setores de concessões (energia elétrica, telefonia, fornecimento de água e combustíveis, transporte terrestre e aéreo, saúde suplementar, dentre outros) situam-se numa zona ambivalente, pois embora não componham diretamente o sistema, com ele contribuem ao estabelecerem marcos normativos em cada setor regulado.

A questão que importa assinalar, no momento, é a compatibilidade de o Ministério Público do Estado do Ceará agregar as funções que lhe são típicas e constitucionalmente conferidas àquela outra de controle administrativo das infrações contra as relações de consumo, ou seja, promover a tutela dos consumidores, com a aplicação das sanções administrativas.

1 A INTEGRAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO AO SNDC

Não resta qualquer dúvida de que o Ministério Público compõe o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, conforme dicção legal (art.5º, CDC). Também não resta dúvida de que um cotejo entre as disposições constitucionais alusivas às atribuições típicas do Ministério Público, especialmente aquelas descritas no artigo 129 da Constituição Federal e 133 da Constituição Estadual, com a aplicação das sanções administrativas previstas no art.56 do CDC, revela perfeita compatibilidade de funções, valendo ressaltar que o CDC introduziu nova modalidade de direito metaindividual, qual seja, o direito individual homogêneo, não previsto inicialmente por ocasião da Constituição Federal.

Importante esclarecer que esta terceira categoria de direito metaindividual – direito individual homogêneo – foi coletivizada por motivos de política processual, visando à redução do número de processos, evitando discrepâncias entre julgados e, em última análise, garantindo maior eficiência na prestação jurisdicional. Ontologicamente, estes direitos são individuais, mas seu tratamento processual foi diferenciado, em virtude da origem comum do dano.

Não é estranho, pois, ao ordenamento jurídico, a tutela de direitos individuais – não puros – mas com origem comum em práticas infrativas a serem tutelados pelo Ministério Público, ente legitimado para a tutela dos chamados direitos metaindividuais por força do art. 82 do CDC.

Sobre o assunto, Lazzarini (1992) corrobora com o entendimento defendido neste trabalho, ratificando que o Ministério Público, também no âmbito administrativo, pode atuar na defesa do consumidor:

Bem por isso o Ministério Público, pelas suas Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, está legitimado a promover a defesa do consumidor não só no âmbito penal (art. 129, inciso I, da Constituição de 1988) e no civil (art. 129) da mesma Carta, combinado com o art. 92 do Código de Defesa do Consumidor como também no âmbito administrativo) porque, deve promover as medidas necessárias à garantia dos direitos assegurados na Constituição, entre os quais, como focalizado, está o da defesa do consumidor (art. 5.º, inciso XXXII). (LAZZARINI, 1992, p.138)

2 A GÊNESE DO DECON NO CEARÁ

No Estado do Ceará, historicamente, a defesa do consumidor antecedeu à Constituição Federal vigente e, conseqüentemente, ao próprio CDC, pois remonta ao ano de 1985, quando da edição da Lei de Ação Civil Pública. Foi este instrumento normativo (Lei 7.347/85) que introduziu, de forma inédita, o termo “consumidor”, até então desconhecido em nosso ordenamento jurídico.

A partir de então, foi criado, através de Decreto do Poder Executivo do Estado do Ceará, o antigo DECOM – Serviço Especial de Defesa Comunitária, que, dentre suas atribuições, promovia a defesa da ordem econômica.

Este órgão ganhou prestígio e notoriedade pelo seu ineditismo e sua relevante função social, acolhendo a qualquer do povo, como determina o art. 32, II

da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e providenciando os devidos encaminhamentos, inclusive com a atuação extrajudicial de mediação, visando à composição amigável dos conflitos.

O DECOM inovou sob diversos aspectos: garantiu, a um só tempo, a efetivação da Lei de Ação Civil Pública e Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, assim como introduziu métodos extrajudiciais de solução de conflitos, aproximando o Ministério Público da sociedade, como, de fato, veio a ser consagrado, anos depois, no art. 127 da CF/88.

Posteriormente à edição do CDC, mais precisamente no ano de 2000, foi enviado projeto de lei, de iniciativa da então Procuradora Geral de Justiça, a fim de integrar o antigo DECOM ao SNDC, conferindo-lhe poder de polícia para aplicação das sanções previstas no art.56 do CDC.

Registre-se que, apesar de o CDC ter entrado em vigor no dia 11 de março de 1990, somente no ano de 2000, por iniciativa do Ministério Público Estadual do Ceará, foi que se passou a atentar para a necessidade da efetiva aplicação da proteção contra práticas infrativas no mercado de consumo em nosso estado.

Por força do novo estatuto legal, a antiga sigla DECOM (com M no final de Defesa Comunitária) passou a chamar-se DECON (com N no final de Defesa do Consumidor). Assim, as outras atribuições anteriormente conferidas ao DECOM, na Capital, foram distribuídas entre as unidades das Promotorias dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, de sorte a não deixar sem atendimento as demais demandas sociais.

Desde então, o órgão desempenha na integralidade as atribuições administrativas de defesa do consumidor, mormente a verificação de práticas infrativas, instaurando processo administrativo, respeitadas a ampla defesa e o contraditório, com a possibilidade de aplicação das sanções administrativas, sem prejuízo da tutela coletiva e do encaminhamento para apuração de responsabilidade penal do fornecedor, se for o caso.

A Constituição Estadual, em seu art. 133, II, confere ao Ministério Público Estadual a curatela dos consumidores, sem aludir à coletividade ou individualidade. Ao contrário, o termo “curatela” está mais ligado à proteção individual que coletiva.

A partir daí, e como complementaridade ao texto constitucional, foi promulgada a Lei Complementar nº 30/2002, após longos e exaustivos debates

internos (pela então Assessoria de Políticas Institucionais) e na Casa Legislativa Estadual, onde o projeto de lei foi detidamente analisado por sua Procuradoria Jurídica e diversas Comissões Temáticas, iniciando-se o processo legislativo após aprovação na Comissão de Constituição e Justiça da ALECE. Sua aprovação submeteu-se a quorum qualificado, o que demonstra, com maior segurança, os intensos debates para sua aprovação final. Naquela época, por sugestão da própria Procuradoria Jurídica da ALECE, o anteprojeto de lei ordinária foi transmutado em lei complementar, dada a previsão constitucional em torno do tema e a necessidade de complementação do texto constitucional.

Frise-se que, desde seu nascedouro, a LC nº30/2002 não foi objeto de qualquer questionamento quanto a sua constitucionalidade, militando sem seu favor a presunção de constitucionalidade da lei.

3 PODER DE POLÍCIA

O exercício do poder de polícia, tradicionalmente, está associado às atribuições do Poder Executivo, sendo certo que uma visão mais moderna amplia este poder para áreas não necessariamente típicas da Administração Pública, como ocorre no âmbito do Direito do Consumidor e Direito Ambiental, por exemplo.

Lazzarini (1992), citando o sempre lembrado Procurador de Justiça do Estado de São Paulo, José Geraldo Brito Filomeno, leciona que, em matéria administrativa, o CDC não é taxativo nem definitivo, relativamente à competência dos diversos órgãos que compõem o SNDC:

E, para o que me interessa neste estudo, linhas seguintes, José Geraldo Brito Filomeno acrescenta que "o verdadeiro cipoal de normas e também órgãos envolvendo direta ou indiretamente aspectos da defesa ou proteção do consumidor torna difícil uma sistematização de como e em que sentido são aquelas aplicadas - ou em muitos casos deveriam - e sobretudo como atuam os referidos órgãos. Tanto assim que o código de defesa do consumidor, embora tenha conglobado no Capítulo VII, de seu Título I, as sanções administrativas fê-lo de modo geral, mesmo porque não passou despercebido de seus redatores a vasta rede de Órgãos incumbidos de 'tutela administrativa do consumidor' quer no plano da União, quer dos Estados, Distrito Federal e Municípios, mormente se tendo em vista a competência concorrente em matéria de produção e consumo. De qualquer modo, entretanto, finaliza Filomeno, "dizer que a defesa ou proteção do

consumidor - parece-nos indiferente tanto um termo como outro, embora reconheçamos que o termo 'proteção' sugira mais caráter preventivo - no que concerne ao âmbito administrativo, dá-se quando um determinado órgão da administração pública desenvolve certa atividade com vistas a amparar um interesse do consumidor e, claro, sob o amparo de uma norma que a embase sobremodo nas atribuições ligadas à polícia administrativa, atividade tal encarada no seu mais amplo sentido".(FILOMENO 1991 apud LAZZARINI, 1992, p. 143)

As explicações acima revelam que não há qualquer vedação a que o Ministério Público integre a esfera administrativa da defesa – ou proteção – do consumidor, não limitando sua atuação à defesa judicial através da chamada tutela coletiva.

4 CONFLITO DE ATRIBUIÇÕES ADMINISTRATIVAS

Vale mencionar que, na aplicação das sanções administrativas, pode haver o que a doutrina denomina de *conflito horizontal* ou *conflito vertical*. Segundo BENJAMIN :

O conflito vertical decorre da situação em que dois órgãos públicos que atuam diretamente na defesa do consumidor entendem ter atribuições para aplicar sanção em relação a determinada conduta de um fornecedor. Os exemplos são inúmeros. Imagine-se a lesão a consumidores por defeito de fabricação de um veículo, e tanto o Procon municipal quanto o estadual agindo sobre o mesmo fato, ou, ainda, diversos Procons municipais aplicando multas no fabricante. De outro lado, **o conflito horizontal** decorre da situação na qual órgãos que exercem poder de fiscalização em áreas diversas, mas que indiretamente afetam os direitos do consumidor (Anatel, Vigilância Sanitária, Banco Central, ANS, etc.), pretendem ou se negam a autuar determinada infração praticada no mercado, violando normas específicas de proteção ao consumidor e de regulamentação do setor. (BENJAMIN, 2010,p.338, grifo nosso)

Como se vê, mesmo no chamado conflito horizontal, não há qualquer possibilidade de confronto entre dois órgãos de defesa do consumidor a nível estadual ou dois dentro de um mesmo município, já que cada unidade federativa poderá possuir apenas um órgão com atribuições de defesa do consumidor. O conflito horizontal dar-se-á quando órgãos exercem poder de fiscalização em áreas diversas, conforme descrito alhures, exercitarem seu poder de polícia.

Para corroborar esse entendimento, o próprio DPDC, em seu sítio eletrônico, ao definir as entidades de defesa do consumidor, assim se posiciona:

Em nível estadual tem-se 27 Procons no total, um para cada Unidade da Federação. Conforme mencionado, os Procons estaduais têm, no âmbito de sua jurisdição competência para planejar, coordenar e executar a política estadual de proteção e defesa do consumidor, assim para o melhor funcionamento do sistema estadual de defesa do consumidor, faz-se necessário que exista um estreito relacionamento entre os Procons Municipais e o Estadual, bem como entre os próprios órgãos municipais.(BRASIL, Ministério da Justiça, online)

5 VEDAÇÃO DO *BIS IN IDEM* EM SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

É indispensável anotar que o Direito Administrativo veda o *bis in idem*, ou seja, a duplicidade de punição pelos mesmo fato e fundamento.

De acordo com Osório (2010, p. 274 *apud* Rosa, 2012, *online*) esse princípio "está constitucionalmente conectado às garantias da legalidade, proporcionalidade e, fundamentalmente, devido processo legal, implicitamente presente, portanto, no texto da CF/88". Na mesma linha, Mello (2007, *apud* Rosa 2012, *online*) aponta que tal princípio "impede a Administração Pública de impor uma segunda sanção administrativa a quem já sofreu, pela prática da mesma conduta, uma primeira [sanção]." Não é possível, portanto, a imposição de nova sanção pelo mesmo fato.

Lazzarini acrescenta:

Entendo, porém, que no campo da responsabilidade administrativa é de duvidosa juridicidade apenar-se o fornecedor infrator com as penas previstas no Código de Defesa do Consumidor e, ainda, com as definidas em normas específicas, como previsto no final do art. 56, caput, do aludido Código. Entendo que essa faculdade deve ser utilizada com certo cuidado, evitando o denominado "bis in idem" ou seja, uma apenação, duas ou mais vezes, pela mesma conduta do fornecedor, pela mesma ou diversa autoridade. No caso, como sabido, o bis in idem será a repetição (bis) de punição sobre a mesma conduta ilícita (in idem), o que violenta a consciência jurídica (LAZZINI, 1992, p. 147)

Logo, o conflito (vertical ou horizontal) deve ser banido com a finalidade de racionalização das decisões administrativas, tendo em vista a multiplicidade de decisões de Procons municipais. Nestas hipóteses, cabe ao órgão estadual realizar

“verdadeiro trabalho de coordenação e integração”, ao passo que se a divergência for entre Procons de estados diferentes, caberá ao DPDC – Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, vinculado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, desenvolver esta articulação.

Ainda sobre o conflito horizontal, cumpre anotar que:

[...]é relevante observar que, invariavelmente, a atuação simultânea entre diversos órgãos públicos se justifica pelos interesses diversos que estão em jogo (fundamento). Nos setores regulados, como o de telefonia e energia elétrica, a finalidade das agências, na aplicação de sanções previstas em leis setoriais, diz respeito, muitas vezes, à eficiência do mercado regulado. (BENJAMIN, p.390).

E ainda no mesmo sentido, Filomeno:

[...] é de se ponderar que, em decorrência de uma falta de coordenação e distribuição de atribuições entre os diversos órgãos de defesa do consumidor bem como dos ministérios públicos, têm havido não raramente superposições dessas atribuições, como na instauração de procedimentos fiscais, inquéritos civis e ações coletivas, do que resultam não apenas desgastes e prejuízos injustos aos investigados e réus, como também decréscimo de credibilidade dos órgãos fiscalizadores, investigadores e autores de ações coletivas. (FILOMENO, 2011, p.38/39)

Por outro lado, a atuação dos órgãos de defesa do consumidor é concorrente, sendo possível, num cenário estadual, a convivência salutar entre um órgão estadual e diversos órgãos criados em cada município, aconselhando-se, inclusive, a atuação mediante convênio ou delegação, visando ao maior benefício do consumidor-cidadão, com a efetiva aplicação da sanção administrativa, sem o perigo do chamado conflito negativo, com a ausência de punição em caso de ofensa aos direitos consumeristas.

O que não se cogita é a existência de dois órgãos de defesa do consumidor a nível estadual, pois, nesta hipótese, configurar-se-ia superposição de atribuições e o combatido *bis in idem*.

6 CONCLUSÕES

Sem pretensão de esgotar o assunto, mas sobretudo com intuito de despertar reflexões sobre o tema, impende mencionar algumas vantagens de a defesa administrativa do consumidor ser realizada pelo Ministério Público:

- a) Independência funcional, garantida a inamovibilidade do Membro do Ministério Público na aplicação das sanções administrativas;
- b) Possibilidade de conhecimento, através de demandas individuais, dos assuntos que podem ser tratados de forma coletiva, através dos instrumentos da LACP;
- c) Possibilidade de condução coercitiva do fornecedor recalcitrante e de requisição de órgãos públicos (concessionárias, por exemplo), por força do que dispõe o art. 26 da Lei 8.625/93;
- d) Possibilidade de atuação conjunta com as Promotorias Criminais nos casos de delitos contra as relações de consumo;

Em síntese, o Ministério Público agrega, além dos poderes conferidos pela LC 30/2002, aquelas prerrogativas funcionais decorrentes da Constituição Federal e da Lei Orgânica dos Ministérios Públicos Estaduais, conferido à tutela do consumidor maior grau de independência de ingerências políticas.

THE CONSUMER PROTECTION BY THE ATTORNEY GENERAL OF JUSTICE OF THE STATE OF CEARA: BRIEF NOTES ON YOUR AWARD ADMINISTRATION

ABSTRACT

This article is intended to evaluate the possibility of the Attorney General of Justice of Ceara perform administrative activities related to protection and consumer protection. Explains the genesis of the creation of DECON (Consumer Protection) as legal substitute the old DECOM (Defence Community) and demonstrates the constitutional compatibility among the tasks of the Prosecutor and those defined by Complementary Law to the State Constitution No. 30/2002, which instituted the DECON new. Approaches the issue of conflict between the administrative functions at the three levels of the Brazilian federation, stressing the seal *bis in idem*. Contends that although the model of Ceara is not the commonly adopted in other states, has advantages over the system tied to the executive branch, whether state or municipal.

Keywords: Consumer Protection. Prosecutors. DECON. Police power

REFERÊNCIAS

BENJAMIN, Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe, **Manual de Direito do Consumidor**, 3. ed. revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CEARÁ. **Lei Complementar Estadual nº 30**, de 26 de julho de 2002. Cria o Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - DECON, nos termos previstos na Constituição do Estado do Ceará, e estabelece as normas gerais do exercício do Poder de Polícia e de Aplicação das Sanções Administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.decon.ce.gov.br/legislacao/lei_complementar_30.pdf>. Acesso em: 16 abr. 2012.

CEARÁ. Constituição (1998). **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: 1989. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/bitstream/id/70432/19/constituicaoCeara.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 16 abr. 2012

BRASIL. **Decreto Federal nº 2.181**, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm>. Acesso em: 16 abr. 2012.

BRASIL, **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 16 abr. 2012

BRASIL, **Lei nº 8.625**, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8625.htm>. Acesso em: 16 abr. 2012

BRASIL, **Lei nº 7.347**, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e

direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 16 abr. 2012

FILOMENO, José Geraldo Brito. Atualidade do direito do consumidor no brasil: 20 anos do código de defesa do consumidor, conquistas e novos desafios. **Cognitio Juris**, João Pessoa, ano 1, n. 1, abr. 2011.

LAZZARINI, Álvaro. Tutela administrativa e relações de consumo. **Justitia**, São Paulo, v. 54, n. 160, p. 137-150, out./dez. 1992. Disponível em:
<<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/23521>>. Acesso em: 11 abr. 2012.

MELLO, Rafael Munhoz de. **Princípios Constitucionais de Direito Administrativo sancionador**. As sanções administrativas à luz da Constituição Federal de 1988. São Paulo: Malheiros, 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Direito Administrativo Sancionador**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

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. Disponível em: <<http://bdjur.stj.gov.br/dspace/handle/2011/23537>>. Acesso em: 11 abr. 2012.

ROSA, Raíssa Roese da; ARAUJO, Luiz Eduardo Diniz. O princípio do non bis in idem no âmbito do processo administrativo sancionador. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 17, n. 3122, 18 jan. 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20884>>. Acesso em: 16 abr. 2012.