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

Vagner Luís Rieth

O Serviço de Telecomunicação e o Poder Punitivo do Procon na Cidade de Porto Alegre

Porto Alegre
2013

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

Vagner Luís Rieth

O Serviço de Telecomunicação e o Poder Punitivo do Procon na Cidade de Porto Alegre

Monografia apresentada ao Curso de Pós-graduação em Direito do Consumidor e Direitos Fundamentais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para obtenção do grau de Especialista.

Orientadora: Prof. Fernanda Nunes Barbosa

Porto Alegre
2013

RESUMO

Embora conte com um Código de Defesa do Consumidor moderno e avançado, com um texto sustentado por previsões constitucionais específicas no que diz com o direito consumidor, o Brasil observa um número crescente de violações às normas de consumo. Para tentar estancar esse aumento da população de descontentes, o sistema jurídico de proteção ao consumidor tem à sua disposição diversos instrumentos, dentre os quais se destaca a tutela administrativa, assim entendida como aquela realizada no âmbito executivo estatal, de forma preventiva. É esta tutela administrativa que se pretende abordar no presente trabalho, e, para tanto, faz-se uso de um caso concreto, qual seja: a aplicação de sanções administrativas às empresas violadoras de deveres de consumo na cidade de Porto Alegre por parte do Procon local, órgão eminentemente ligado à defesa da parte reconhecidamente vulnerável na relação de mercado. Dessa forma, utilizando-se do rico manancial de singularidades posto à disposição por tal fato específico, tenciona-se realizar um estudo que, longe de parecer conclusivo, aprofunde a defesa administrativa do consumidor no Brasil, demonstrando as penalidades aplicáveis, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, suas particularidades e regulamentações.

ABSTRACT

Despite counting on a modern and advanced Consumer Defense Law, with a text sustained by specific constitutional provisions within consumer law, Brazil observes an increasing number of violations of consumer standards. To stop this increase of disgruntled population, the consumer protection legal system has at its disposal several instruments, among which stands out the administrative tutelage, thereby regarded as that performed under the sovereign state executive, preventively. This administrative guardianship is intended to be addressed in this monograph, and, for that, it makes use of a particular case: the application of administrative penalties to the companies which breach duties of consumption in the city of Porto Alegre by the local Procon, entity who is eminently connected to the defense of those who are admittedly vulnerable in the market. This way, using the peculiarities that a specific case puts the provision, it is intended to carry out a study that, far from conclusive opinion, deepen the administrative consumer protection in Brazil, demonstrating the applicable penalties, the national consumer protection System, its peculiarities and regulations.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....5
2. A CF/88 E A TUTELA DO CONSUMIDOR.....7
2.1 A defesa do consumidor como direito fundamental e como princípio da ordem econômica.....7
2.2 Ausência de uma previsão constitucional específica no que toca à tutela administrativa do consumidor.....11
2.3 O regramento constitucional dos serviços de telecomunicação.....13
3. O ESTADO E A DEFESA DO CONSUMIDOR.....17
3.1 Decreto 2.181/97 e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.....17
3.2 Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Civil.....22
3.3 Os Procons.....26
4. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA DEFESA COLETIVA DO CONSUMIDOR.....30
4.1 Poder de polícia administrativo em matéria consumeirista.....30
4.2 Poder punitivo dos Procons e das agências reguladoras e a não ocorrência de *bis in idem*.....34
4.3 Sanções administrativas possíveis: da multa à cassação de licença do estabelecimento ou da atividade.....36
5. O SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÃO E O PODER PUNITIVO DO PROCON EM PORTO ALEGRE: O CASO CONCRETO.....41
5.1 A baixa qualidade do sinal telefônico na cidade de Porto Alegre: a atuação da OAB e o papel do Procon municipal na matéria.....41
5.2 A legislação municipal quanto ao assunto.....44
5.3 Imposição de penalidades e sua efetividade.....46
5.3.1 Suspensão de vendas de novas linhas.....50
5.3.2 Imposição de contrapropaganda.....52
5.3.3 Multa.....53
CONCLUSÃO.....56
REFERÊNCIAS.....58

1. INTRODUÇÃO

A tutela administrativa das relações de consumo é, sem dúvida, tema dos mais pulsantes no âmbito do Direito do Consumidor. Tal se explica por que com o advento da Constituição da República de 1988, órgãos e entidades estatais dedicados à defesa do consumidor tiveram suas atribuições referendadas pela Carta Cidadã e, assim, cobertos pela autoridade do texto constitucional, suas atuações foram revestidas de autoridade ainda maior.

A importância deste estudo não impede, no entanto, que a matéria seja por vezes negligenciada no meio acadêmico. Antes de representar um desestímulo à análise do assunto, tal circunstância deve servir de fator determinante ao seu estudo.

É o que se propõe a realizar o presente trabalho: um aprofundamento do exame da defesa administrativa do consumidor e do poder punitivo estatal em matéria de direitos dos consumidores. Para que isso ocorra a contento utiliza-se como parâmetro a atuação do Procon na cidade de Porto Alegre com a finalidade de inibir os abusos cometidos por empresas de telefonia celular no município.

Ao redor do caso concreto gravitam diversos outros temas, tais como as nuances constitucionais da defesa do consumidor, o regramento relativo aos serviços de telecomunicação, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e seu decreto regulamentador, além das penalidades a que se sujeitam fornecedores de produtos e serviços.

A relevância do papel do Estado na defesa dos direitos que regem as relações de consumo, bem ilustrada através do ativismo do Procon porto-alegrense, tem base em números. Isso porque, a lista de descontentes com os serviços prestados pelas empresas de telefonia móvel cresce na mesma proporção com que cresce o serviço por elas disponibilizado.

Assim, o engajamento do órgão municipal é, em verdade, um reflexo da importância do estudo da defesa administrativa do consumidor, já que mencionado

tema conta com um arsenal crescente de diplomas dedicados a sua regulamentação, os quais servem de base para coibir as progressivas reclamações verificadas no âmbito administrativo estatal.

Por isso, a presente monografia, embora sem a ambição de esgotar a temática concernente à defesa administrativa do consumidor, propõe-se em realizar um trabalho minucioso acerca do tema, fazendo uso, para tanto, do rico manancial posto à disposição por determinado caso concreto, cuja importância, se verá, reside em notabilizar a importância do Procon como órgão dedicado à defesa do consumidor.

2. A CF/88 E A TUTELA DO CONSUMIDOR

2.1 A defesa do consumidor como direito fundamental e como princípio da ordem econômica

Para que se possa falar em defesa constitucional do consumidor é imperioso realizar, ainda que de forma sumária, uma breve caminhada pelos meandros que dão origem, no texto constitucional, aos dispositivos concebidos com o escopo de promover esta tutela.

O primeiro grande movimento no que concerne à defesa do consumidor no Brasil, enquanto preocupação de ordem legislativa, talvez tenha sido a edição do Decreto Federal 94.508, de 23.06.87. É por intermédio deste documento que se cria e organiza o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDC), cuja finalidade era, à época, assessorar o presidente da República na formulação e condução da Política Nacional de Defesa do Consumidor.

Até em razão da data de sua criação, já se pode antever que no âmbito do Executivo Federal talvez tenha sido o CNDC o principal órgão responsável pela formulação de uma política legislativa que culminou com a inserção, na Constituição Federal de 1988, de dispositivos com o escopo de promover a defesa do consumidor no Brasil[1].

---

[1] Nesse sentido, os ensinamentos de AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. *Teoria Geral do Direito do Consumidor*. São Paulo: RT, 2010, p. 28: "É esse órgão federal (reunião de poucos preocupados, na época, com o tema) que vai desencadear e coordenar o movimento nacional pela inserção na futura Constituição Federal de dispositivos garantidores da defesa do consumidor no Brasil. É esse colegiado (com representantes de todas as regiões do País), que vai, também pioneiramente, dar início à criação, implantação e organização inicial dos órgãos estaduais (os Procons) e dos muitos municipais, bem como de promotorias específicas (no início do consumidor e ambiental), de delegacias de polícia especializadas e de juizados, então, de pequenas causas e, ainda de muitas entidades civis (novas ou readaptadas a esse novo momento histórico do país." Leciona, no mesmo sentido, SODRÉ, Marcelo Gomes, *A Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*. São Paulo: RT, 2007, p. 146 "(…) Foi apenas em 1985, dentro do processo de redemocratização do Brasil, que o governo federal criou e organizou o primeiro órgão público com destinação específica de propor uma política de defesa do consumidor: o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Este conselho de assessoramento ao Sr. Presidente da República foi um fórum absolutamente legítimo, em razão da representatividade de seus membros, e se não fosse por outra razão, justificaria sua existência só por ter viabilizado a discussão e aprovação do que viria a ser o Código de Defesa do Consumidor."

Embora elogiável, o movimento dos órgãos dedicados à defesa do consumidor (o CNDC, especialmente) sobre o constituinte originário culminou na edição de apenas três dispositivos dedicados ao tema. Ao contrário da cultura e do desporto, por exemplo, que mereceram posições privilegiadas no texto constitucional, através de seções especialmente dedicadas a si, a defesa do consumidor ocupou posição tímida na Cártula de 1988[2].

A despeito de ser perfeitamente observada através de uma interpretação sistemática da Carta Magna, a defesa do consumidor, como dito alhures, mereceu atenção expressa do constituinte em somente três momentos. Dois no próprio corpo do texto constitucional (artigos 5º, XXXII e 170, V) e um no Ato das Disposições Constitucionais e Transitórias (art. 48).

Um destes dispositivos se encontra disposto, contudo, no extenso rol do art. 5º, consistindo, por isso, como um dos direitos individuais e coletivos, posição que dá à norma o status de cláusula pétrea, imutável por força do disposto no inciso IV, do § 4º, do art. 60 da Carta Cidadã. Trata-se do inciso XXXII, segundo o qual *o "Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor."*

Ao discorrer sobre o tema, Sérgio Cavalieri Filho faz interessante observação acerca do assunto. Para o autor, o dispositivo em comento não encerra uma simples recomendação ou advertência ao Estado, mas propõe-se, isto sim, em vincular o administrador público a um dever de promoção da defesa do consumidor[3].

De fato, a defesa do consumidor, até pela posição ocupada na topografia

---

[2] A respeito do assunto, comenta SODRÉ, Marcelo Gomes Sodré, *A Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*. São Paulo: RT, 2007, p. 162/165: "Tracemos um rápido comentário a respeito destes artigos. A Constituição Federal do Brasil foi pouco sistemática no que diz respeito à defesa do consumidor. Não existe um capítulo específico (nem um artigo específico) sobre o tema, o que demonstra algum atraso do Brasil em relação a outros países (…). Outros movimentos sociais conquistaram garantias mais explícitas na Constituição Federal. Lembrando apenas de temas que dizem respeito aos direitos difusos, a defesa do meio ambiente tem um artigo extremamente articulado (art. 225), bem com a defesa da criança e do adolescente (art. 226 em diante). Cada movimento social obteve o que foi possível em termos de pressão social."

[3] CAVALIERI FILHO, Sérgio. *Programa de Direito do Consumidor*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 11. Diz o autor: "Qual é o sentido desse dispositivo constitucional e que conclusão dele podemos tirar? Não há nele uma simples recomendação ou advertência para o Estado, mas sim uma ordem. "O Estado promoverá a defesa do consumidor". Promover a defesa do consumidor não é uma mera faculdade, mas sim dever do Estado. Mais do que uma obrigação, é um imperativo constitucional. E se é um dever do Estado, por outro lado é uma garantia fundamental do consumidor."

constitucional, não pode ser negligenciada pelo Estado, sob pena de se ofender os mais comezinhos princípios regentes da República. Ora, se o constituinte utilizou a expressão *"promoverá"* emitiu mensagem de ordem ao poder público, exigindo dele um comportamento comissivo que culmine na constante tutela do consumidor.

Talvez no intento de reafirmar esta posição protetiva, o constituinte tratou de incluir, ainda, dispositivo no ADCT através do qual estipulado um prazo para que o Congresso Nacional elaborasse o Código de Defesa do Consumidor. É o artigo 48, cujo texto dá às Casas Legislativas o prazo de 120 dias para a criação do CDC.

Aqui igualmente se vê uma ordem - neste caso direcionada somente ao Poder Legislativo - já que o dispositivo prevê que o *"Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição,* ***elaborará*** *código de defesa do consumidor."*

Conquanto tenha surgido com a costumeira mora legislativa, o texto veio em 11 de setembro de 1990, inaugurando um marco absolutamente novo e revolucionário não só no que diz com as relações de consumo no País, mas também no que concerce à maneira de pensar a sociedade de massa em que estamos inseridos; não mais somente pelo aspecto eminentemente privatista das legislações civis do início do Século XX, mas também, e principalmente, sob a ótica desta sociedade de consumo e da premente necessidade de proteção do elo mais fraco nas relações de mercado[4].

Não se pode perder de vista, ademais, que a promoção constitucional da defesa do consumidor foi contemplada, ainda, com mais um dispositivo. Trata-se do inciso V, do art. 170, que prevê como princípio da ordem econômica justamente a defesa do consumidor[5].

---

[4] A esse respeito, ver NUNES, Rizzatto, *Curso de Direito do Consumidor*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 40: "Inicie-se colocando um ponto: o CDC, como sabemos, foi editado em 11 de setembro de 1990; é, portanto, uma lei muito atrasada de proteção ao consumidor. Passamos o século inteiro aplicando às relações de consumo o Código Civil, lei que entrou em vigor em 1917, fundada na tradição do direito civil europeu do século anterior. Pensemos num ponto de realce importante: em relação ao direito civil, pressupõe-se uma série de condições para contratar, que não vigem para relações de consumo. No entanto, durante praticamente o século inteiro, no Brasil, acabamos aplicando às relações de consumo a lei civil para resolver os problemas que surgiram e, por isso, o fizemos de forma equivocada (…)."

[5] Vale a transcrição da norma: Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da

De todo salutar a previsão constitucional. É que, em se tratando de ordem econômica, fazer constar no Texto Maior artigo que denota um imperativo de defesa do consumidor é demonstrar o interesse da sociedade em que a atividade econômica não seja exercida ilimitadamente, sem prestar obediência a princípios outros que não o da simples liberdade de exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão (art. 5º, XIII). A atividade econômica, concretizável justamente pelo livre exercício do trabalho remunerado, deve obediência, entre outros princípios, à defesa do consumidor.

A norma em apreço, a despeito de parecer em aparente contradição com dogmas outros, como o próprio princípio da liberdade, é perfeitamente compatível com o texto constitucional. Isso porque, como bem lembra o magistério de Fábio Henrique Podestá, princípios constitucionais não carregam em si a qualidade de absolutos, devendo ser sopesados no contexto dialético em que inseridos[6].

Em conclusão, é possível afirmar que, apesar de sabidamente analítica, a CF/88, trouxe em seu bojo somente três previsões que carregam em si um apelo à defesa do consumidor. Tal fato não desmerece, no entanto, de forma alguma, a importância destas previsões e a privilegiada posição que ocupam dentro do ordenamento jurídico nacional, capaz de invocar, no limiar entre dois séculos, uma preocupação totalmente nova relativa ao tema, e que ganha, a cada dia, novas e incontornáveis medidas.

2.2 Ausência de uma previsão constitucional específica no que toca à tutela

---

justiça social, observados os seguintes princípios:(…)V - defesa do consumidor;

[6] PODESTÁ, Fábio Henrique. *Interesses Difusos, Qualidade da Comunicação e Controle Judicial*. São Paulo: RT, 2002 (Biblioteca de Direito do Consumidor 9), p. 19: “Mas a bem de ver, e no rigor da ciência do Direito, sabe-se que os princípios constitucionais estão destituídos de caráter absoluto e, sempre que se configure qualquer conflito de direitos ou garantias fundamentais, cabe ao Poder Judiciário exercer sua tarefa (…).” A seu turno, lembra, também, BARROSO, Luís Roberto, *Interpretação e Aplicação da Constituição*: Fundamentos de uma Dogmática Constitucional Transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 359: “(…) por força do princípio instrumental da unidade da Constituição, o intérprete não pode simplesmente optar por uma norma e desprezar outra em tese também aplicável, como se houvesse hierarquia entre elas. Como consequência, a interpretação constitucional viu-se na contingência de desenvolver técnicas capazes de lidar com o fato de que a Constituição é um documento dialético - que tutela valores e interesses potencialmente conflitantes - e que os princípios nela consagrados frequentemente entram em rota de colisão.”

administrativa do consumidor

A sucintez do constituinte originário no que diz com a defesa do consumidor privou a Carta Magna de uma previsão específica relativa à proteção administrativa do das relações de consumo. Tal fato, todavia, não pode ser interpretado como um fator impeditivo para que se infira, do contexto constitucional, uma vocação da Cártula para a promoção desta tutela já no âmbito administrativo estatal.

Como visto outrora, ao conceber a defesa do consumidor num dos incisos do art. 5º, o constituinte tratou de dar a esta tutela o *status* de dispositivo imutável, já que, por força do disposto no inciso IV, do § 4º, do art. 60, os direitos e garantias individuais - como o é a defesa do consumidor - são cláusulas pétreas, não podendo ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-los[7].

O fato de situar a defesa do consumidor em posição tão privilegiada na topografia constitucional, por si só, já demonstra a importância dada ao tema pelo constituinte originário. Ora, se incumbe ao Estado promover, na forma da lei, a defesa do consumidor, e se esta previsão se encontra disposta justamente no rol daqueles direitos imexíveis, eleitos como os direitos mais importantes da ordenamento, é certo que a defesa administrativa do consumidor acaba por se constituir não como uma mera faculdade da Administração Pública, mas sim como um dever seu.

Ademais, é bom que se diga, por fidelidade à hermenêutica constitucional, que a defesa administrativa do consumidor pode ser aferida do Texto Maior até em razão da teoria dos poderes implícitos, que finca raízes na jurisprudência da Suprema Corte norte-americana, e segundo a qual é absolutamente legítimo o desempenho, pelo Estado, de poderes não expressos no texto constitucional, mas que servem para a consecução de determinados fins escolhidos pela própria Cártula[8].

---

[7] Vale a transcrição da norma: (…)§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: (…) IV - os direitos e garantias individuais.

[8] Nesse viés, os ensinamentos de BARROSO, Luís Roberto. *Direito Constitucional contemporâneo*: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 2011, p. 32:

Por outro lado, ainda que constitua a expressão mais eloquente no que diz com o dever do Estado em promover a defesa do consumidor, o art. 5º não é o único. Isso porque, como visto em passagem anterior, o art. 170 também traz em si um mandamento de proteção ao consumidor, ao prever que a ordem econômica será exercida prestando reverência a uma série de princípios, dentre os quais a defesa do consumidor.

É cediço que a tutela do consumidor, compreendida como um princípio da ordem econômica, ganhou espaço no contexto constitucional somente com a edição da Carta Cidadã de 1988. Até aquele momento, nenhum outro texto atrevera-se em fazer tal previsão. Este fato, por si só, denota a importância emprestada ao tema pelo constituinte, o que permite ao intérprete concluir que a tutela administrativa do consumidor deve ser exercida pelo Estado, com a finalidade precípua de resguardar o correto exercício da livre iniciativa[9].

Estas são as razões, portanto, para que, a despeito da ausência de uma previsão versando pura e simplesmente acerca da tutela administrativa do consumidor, é possível extrair do contexto constitucional o dever estatal em promover esta proteção.

"Esta decisão [McCulloch v. Maryland], na qual a Corte considerou válida a criação de um banco nacional pelo Congresso (Bank of the United States) e inválida a tributação de suas atividades pelo Estado de Maryland, é mais conhecida pelo estabelecimento da denominada teoria dos poderes implícitos, pela qual é legítimo o desempenho pela União de competências que não estão expressas na Constituição, mas são necessárias e apropriadas para a realização dos fins nela estabelecidos." Por oportuno, ainda, a doutrina de SILVA NETO, Manoel Jorge e, *Curso de Direito Constitucional*, 3. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2008, p. 304: "Deveras, se ao órgão central da Federação foi cometido um rol muito mais extenso de obrigações, quer no campo prestacional dos serviços de saúde, educação, segurança ou previdência social, ainda que o sistema constitucional não tenha de modo explícito, proporcionado os meios à consecução daquelas finalidades, passou-se a entender, com amparo na Teoria [dos Poderes Implícitos], que os recursos tendentes à satisfação de tais necessidades deveriam ser alocados à unidade central."

[9] Aqui, calha a lição de SODRÉ, Marcelo Gomes Sodré, *A Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*. São Paulo: RT, 2007, p. 165: "(…) até a Constituição de 1988 não existia no capítulo da ordem econômica qualquer alusão à defesa do consumidor. Pelo contrário. Esta ausência sempre foi interpretada como uma impossibilidade de impor limites significativos para a livre iniciativa. O legislador constitucional, em 1988, optou por estabelecer que a livre iniciativa e a defesa do consumidor eram ambos, e em conjunto, princípios da ordem econômica; por esta razão, tais princípios devem ser compatibilizados. Melhor dizendo: a livre iniciativa deve ser limitada (não é tão livre como poderia parecer!) ao fato de o consumidor não ser lesado. E cabe ao Estado, pelas mais diversas formas, prevenir e punir a ultrapassagem destes limites. É este, inclusive, o sentido do disposto no par. único do art. 170 da CF."

2.3 O regramento constitucional dos serviços de telecomunicação

Após discorrer brevemente acerca da proteção constitucional do consumidor, temas relevantes para a fundamentação do presente trabalho, é chegada a hora de concentrar esforços em temas específicos, que condizem de forma mais direta com o temática tratada nesta monografia.

Por isso, calha, de início, introduzir o tema do regramento constitucional dos serviços de telecomunicação. Ao discorrer sobre o assunto, José Afonso da Silva classifica a competência concernente aos serviços de telecomunicação entre aquelas *"competências na área de prestação de serviços"*. Para este autor, mais do que conferir a exploração e execução de serviços públicos decorrentes de sua natureza estatal à União, a Constituição também outorgou a ela, em caráter de exclusividade, a competência para explorar determinados serviços que reputou públicos, dentre os quais se destacam os serviços de telecomunicação[10].

De fato, ao compulsar o extenso rol de atribuições conferidas à União pelo art. 21 da Carta Cidadã, o leitor depara-se com a competência de que dispõe ente federativo central para explorar os serviços de telecomunicação[11].

O texto constitucional vigente, no entanto, nem sempre foi este. É que, até a edição EC 8/95, a exploração dos serviços de telecomunicação cabiam unicamente à União ou à empresa sob o controle acionário estatal. Hoje, como observado, não é mais assim. A exploração, agora, pode se dar diretamente pela União ou mediante autorização, concessão ou permissão, nada dispondo a Cártula acerca da necessidade de que esta exploração, quando na modalidade indireta, se dê, obrigatoriamente, por empresa sob o controle acionário estatal, exigindo-se, apenas, que a exploração ocorra *"nos termos da lei"*[12].

---

[10] SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 497/498.

[11] Veja-se a literalidade do dispositivo: Art. 21. Compete à União: XI - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais.

[12] A redação antiga assim versava: Art. 21. Compete à União: XI - Explorar, diretamente ou mediante

A nova redação, em verdade, se justifica pelo desejo do Executivo Federal do final do século passado em conceder à iniciativa privada a exploração de alguns serviços públicos, dentre os quais os serviços de telecomunicação. Tal ocorreu, aliás, não só com a edição da EC 8/95, mas também, e precipuamente, com a sanção das Leis 9.295/96 e 9.472/97, diplomas que, a despeito de disporem sobre a organização dos serviços de telecomunicações no País, trataram de criar, também, um órgão regulador do segmento - a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)[13].

Outrossim, não menos importante à fiel compreensão do tópico em exame, calha destacar a observação feita por José Afonso da Silva em sua obra, que, ao analisar o Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4117/62), aponta para o fato de que a expressão "telecomunicação" é gênero que compreende todas as formas de comunicação à distância, por processos de telegrafia, telefonia, radiodifusão sonora e de sons e imagem[14].

Desta lógica decorre a premissa irrefutável de que a previsão constitucional abrange não só a telefonia, assim entendida como o *"processo de telecomunicação destinado à transmissão da palavra falada ou de sons"* (art. 4º, *in fine*, Código de Telecomunicações*)*, mas também a telegrafia, compreendida como o *"processo de telecomunicação destinado à transmissão de escritos, pelo uso de um código de*

---

concessão a empresas sob controle acionário estatal, os serviços telefônicos, telegráficos, de transmissão de dados e demais serviços públicos de telecomunicações, assegurada a prestação de serviços de informações por entidades de direito privado através da rede pública de telecomunicações explorada pela União.

[13] Ver, por todos, trecho da exposição de motivos da mencionada emenda, de autoria do Executivo e encaminhada à apreciação do Congresso Nacional, que assim versava: "(...) Exaurido em sua capacidade de financiamento, principalmente diante das novas tecnologias e da crescente demanda de serviços por ela gerada, o Estado não tem como arcar sozinho com todas as necessidades de investimento. Neste contexto, impõe-se a abertura de espaço para a parceria com a iniciativa privada, o que só poderá ser feito com a eliminação da exigência constitucional do controle estatal para a exploração dos serviços telefônicos, telegráficos e de comunicações de dados e demais serviços de telecomunicações. Note-se que a proposta em tela possibilita a entrada do capital privado nas atividades de telecomunicações do País, mantendo, entretanto, o regime de concessão da União, que garante o controle do Estado. (...) Longe de ser um fim em si mesma, a flexibilização pretendida é parte de um projeto de redesenho institucional do setor de telecomunicações, onde ao Estado será permitido reduzir seus custos de expansão e operação dos serviços, ao mesmo tempo em que retomará, com mais força e objetividade, seu papel de poder concedente, regulamentador e fiscalizador."

[14] SILVA. José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 499.

sinais" (art. 4º, Código de Telecomunicações).[15]

Aliás, não se pode perder de vista que o Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da ADI 561-8/DF, em 23/08/1995, assentou a recepção do mencionado Código Brasileiro de Telecomunicações pela vigente ordem constitucional[16].

Compatíveis as premissas do Código de Telecomunicações com a Carta Política e estabelecido o regramento constitucional dos serviços de telecomunicações, urge passar à análise de temas outros, como o é o assunto pertinente à administração pública e a defesa do consumidor, tratados no capítulo vindouro.

---

[15] SILVA, José Afonso da. Op. cit., p. 502. Professa o autor: "Os serviços públicos de telecomunicações são de duas espécies: (a) serviço público em geral, o destinado ao público em geral; (b) serviço público restrito, o que é facultado ao uso dos passageiros dos navios, aeronaves, veículos em movimento ou ao uso do público em localidades anda não servidas por serviço público em geral (Código de Telecomunicações, art. 6º, a e b); cumpre notar que esse Código parece compreender como serviço público de telecomunicação apenas o geral, à vista do disposto no final da alínea b do art. 6º. Parece-nos, no entanto, que, à vista do texto constitucional, também o restrito se inclui no conceito de serviços públicos de telecomunicações ali mencionado, desde que seu uso pelos passageiros se destine à comunicação com o público em geral, e não apenas dentro da unidades da empresa transportadora (…)."

[16] BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 561-8/DF*. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. J. 23ago.1995. DJ 23mar.2001. Vale transcrever trecho da decisão: "Consequentemente - e à semelhança do que já ocorrera com o texto constitucional de 1967 - a vigente Carta Política recebeu, em seus aspectos essenciais, o Código Brasileiro de Telecomunicações, que, embora editado em 1962, sob a égide da Constituição de 1946, ainda configura o estatuto jurídico básico disciplinador dos serviços de telecomunicações. Trata-se, em realidade, de diploma legislativo que dispõe completamente sobre as modalidades dos serviços de telecomunicações e que, em preceitos plenamente compatíveis com a normatividade subordinante da nova Carta Política, distingue, com impressionante atualidade - especialmente se se considerar o que estabelecem os incisos XI e XII, a, do art. 21 da Lei Magna - os serviços centrais de telecomunicações, de um lado, e os serviços periféricos ou acessórios, de outro."

3. O ESTADO E A DEFESA DO CONSUMIDOR

3.1 Decreto 2.181/97 e o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor

A defesa administrativa do consumidor é exercida precipuamente pelos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), o qual possui respaldo legal no Título IV do Código de Defesa do Consumidor, sistematizado em dois artigos: 105 e 106.

Este intento de promover a atuação integrada de diversos órgãos dedicados à defesa do consumidor se colhe, todavia, não só do Título IV, mas é a tônica também de outras passagens do Código. É o que se percebe, por exemplo, da leitura do art. 4º, dispositivo que se propõe a estabelecer uma Política Nacional das Relações de Consumo[17].

A regulamentação do sistema, por sua vez, ocorre através do Decreto Federal 2.181/97, cujo texto, mais do que organizar o SNDC, pretende estabelecer normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no microssistema consumeirista.

É deste decreto que se colhe informações significativas. A começar por aquelas concernentes à organização do SNDC, seus órgãos integrantes e o âmbito de suas competências. Mas o texto vai além e trata de questões como as práticas infracionais e as penalidades administrativas a elas aplicáveis, a destinação do montante arrecadado a título de multa, a formatação do procedimento administrativo e o elenco de cláusulas abusivas.

Antes de estudar o Sistema Nacional, contudo, é de todo salutar que se dê

---

[17] A respeito do assunto, esclarecedoras são as palavras de MIRAGEM, Bruno, *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*, 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 1503: "O espírito do Código é o de integração da atuação dos diversos órgãos públicos e entidades privadas na atividade de promoção da defesa do consumidor. E isso é percebido desde logo pelos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo, expressos no art. 4º, que relaciona, entre outros, a ação governamental no sentido de (sic) da efetiva proteção do consumidor, por iniciativa direta, incentivo à criação e desenvolvimento de associações representativas, assim como pela presença do Estado nas atividades de regulação e fiscalização do mercado de consumo."

alguns passos para trás, a fim de se compreender o contexto histórico em que se enquadra o Decreto 2.181/97.

Nesse sentido, esclarecedoras são as palavras de Marcelo Gomes Sodré, o qual lembra que com a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor e a consequente revogação do Dec. 91.469/85, cujo texto instituía o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, levantou-se discussão doutrinária relativa à auto-aplicabilidade do CDC. Seria o código auto-aplicável ou necessitaria ele de regulamentação por decreto? Exauridos os debates, concluiu-se pela aplicabilidade imediata do microssistema, exceto no que dissesse respeito à formação do Sistema Nacional e a aplicação das sanções administrativas, matérias que foram então regulamentadas pelo Decreto 861/93, diploma que perdeu espaço, após, para o Decreto 2.181/97[18].

Revogado Decreto 861/93, percursor na organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, sofreu, à época de sua vigência, duras críticas da doutrina especializada. É que seu texto, diziam os expertos, a par de se propor em organizar um Sistema Nacional, acabava por quebrar o pacto federativo, invadindo matérias de competência de estados e municípios. E tal se dava pelo fato de que o documento, conquanto fosse um decreto com o poder de alcançar somente a regulamentação dos órgãos federais de defesa do consumidor, estabelecia competências concernentes aos órgãos dos executivos estaduais e municipais.

Mas não era só. A norma, peculiarmente, estabelecia como instância recursal em matéria administrativa de defesa do consumidor um órgão federal, que era, por isso, hierarquicamente superior aos órgãos de estados e municípios[19].

---

[18] SODRÉ, Marcelo Gomes. *A Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*. São Paulo: RT, 2007, p. 197. refere o celebrado autor: "(…) Após inúmeras discussões, houve um consenso de que o Código era auto-aplicável, não necessitando de nenhuma regulamentação, com exceção da problemática que envolvia o Sistema Nacional, bem como da aplicação das sanções administrativas. Percebeu-se claramente, então, que a regulamentação do Código era o instrumento oportuno para equacionar estes dois problemas."

[19] A respeito do assunto, esclarecedores são os ensinamentos de SILVA NETO, Marcelino R. da. A regulamentação das sanções administrativas no Código de Defesa do Consumidor. *Revista de Direito do Consumidor* n. 9. São Paulo: RT, 1994: "(…)o Chefe do Executivo ao expedir o decreto, o faz, enquanto ato administrativo que é, aos seus subordinados hierárquicos e, portanto, na sua estrita esfera de competência administrativa, seja a federal, a estadual ou a municipal. Assim, vemos um decreto regulamentador federal, que visa a dar execução a uma norma geral igualmente federal,

Vê-se, portanto, que a fórmula utilizada na elaboração do Decreto 861/93 não obedecia à mais apurada técnica legislativa, ferindo princípios básicos regentes da república, a exemplo do próprio princípio federativo.

Já era tempo, portanto, para a edição de um novo documento. E tal se deu em 20.03.1997, com a adoção do Decreto 2.181.

O regulamento editado, atento às críticas da doutrina, não incorreu no mesmo equívoco do decreto anterior. Diz-se isso porque o texto expedido procurou preservar o âmbito de atribuição de cada um dos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, não estabelecendo, ao contrário do decreto revogado, um sistema escalonado, em que os órgãos municipais e estaduais devessem reverência a um órgão federal central[20].

É essa a informação que se colhe da leitura de diversos artigos do texto, tais como as disposições do Capítulo IV, que destina as multas aplicadas pelos órgãos de defesa do consumidor ao fundo da pessoa jurídica que impuser a sanção; e do art. 49 e seguintes, que, ao tratar dos recursos relativos às sanções aplicadas, atribui a função para o seu julgamento à autoridade hierarquicamente superior daquele órgão que aplicou a reprimenda - e não mais a um ente centralizador do Executivo Federal, como ocorria no revogado decreto 861/93.

Aliás, o dispositivo que demonstra de forma mais eloquente este intento de evitar a hierarquização dos diferentes órgãos componentes do Sistema Nacional talvez seja o art. 5º do decreto em vigor, segundo o qual *"qualquer órgão da Administração Pública, federal estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação*

---

imiscuir-se na esfera administrativa de outros entes federados, estabelecendo competências a seus órgãos.(…).O inc. XI, porém, vai mais longe ao estabelecer o DPC como instância recursal no procedimento administrativo. Estaria correto caso fosse instância recursal do procedimento administrativo estabelecido a nível do executivo federal e tão-somente isso.(…).Conclui-se que para os elaboradores do decreto não há uma federação; os entes políticos não são autônomos e suas respectivas atividades administrativas estão subordinadas hierarquicamente ao poder executivo federal."

[20] Nesse sentido, ver FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direitos do consumidor*. 7. ED. São Paulo: Atlas, 2004, p. 157.

das relações de consumo."

O Decreto 2.181/97, ao atribuir prerrogativas aos executivos federais, estaduais e municipais na exata medida de suas atribuições, é, portanto, dotado de um espírito de coordenação entre os diferentes órgãos de Estado, o que parece encampar a ideia de um *sistema* posta no CDC (art. 105 e 106).

O documento, todavia, não está imune a críticas. Uma delas diz respeito ao disposto no parágrafo único do seu art. 5º, recentemente alterado pelo Decreto 7.783, de 28.05.12, segundo o qual na atuação sobreposta de órgãos - como no caso da aplicação de sanções por entidades de defesa do consumidor de estados distintos -, a resolução do conflito competirá à Secretaria Nacional do Consumidor, órgão ligado ao Executivo Federal. Daniel Roberto Fink, questiona a constitucionalidade do dispositivo. Para autor, a subordinação de um órgão de determinada unidade federativa a um órgão da União viola a estrutura federativa[21].

Não parece ser esta, com a devida vênia do autor supra, a melhor exegese do texto regulamentar. Nesse viés, aliás, filia-se ao entendimento de Bruno Miragem, para quem a coordenação entre órgãos de defesa do consumidor pretendida pelo CDC permite que se confira a um órgão central a simples solução de conflitos de atribuição entre órgãos distintos da Administração Pública[22].

Quanto ao mais, pode-se afirmar que o Sistema Nacional, previsto nos artigos 105 e 106 do CDC, tem como órgão central não mais o Departamento

---

[21] FINK, Daniel Roberto et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 992. Diz o doutrinador: "Tratando-se de conflito entre unidades federativas distintas (por exemplo: União versus Estados-membros ou Municípios; Estados ou Distrito Federal entre si; Estados versus Municípios; ou, finalmente, entre Municípios), a aplicação da regra do parágrafo único ora em exame é de questionável constitucionalidade (…). Depois, reservar ao DPDC a solução desses conflitos significa subordinar um órgão de certa unidade federativa autônoma a um órgão da União, o que é indesejável na estrutura federativa."

[22] MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. A defesa administrativa do consumidor no Brasil: alguns aspectos. *Revista de Direito do Consumidor* n. 46. São Paulo: RT, 2003, p. 131. Refere o autor: "(…) O art. 5º do Dec. 2.187/97 dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Tal sistema tem como órgão de coordenação o DPDC/MJ, conforme o art. 106 do CDC. E a atividade de coordenação inclui dentre as suas características elementares, a organização das atribuições dos órgãos do sistema, nos limites da legislação. Tal limite é dado pelo Dec. 2.181/97, que estabelece a intervenção do DPDC apenas nas hipóteses de atuação sobreposta, dirimindo eventuais conflitos." [a intervenção é, com o advento do Decreto 7.783/2012, da Secretaria Nacional do Consumidor e não do DPDC].

Nacional de Defesa do Consumidor, mas sim, com o advento do Decreto 7.783/12, que deu nova redação ao art. 2º do Decreto 2.181/97, a Secretaria Nacional do Consumidor, órgão vinculado ao Ministério da Justiça.

Integram o Sistema, ainda, como visto, não somente órgãos federais, mas também órgãos estaduais e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor. Nem todos os órgãos que possuem em seu mister a defesa do consumidor compõem, todavia, o Sistema[23]. É o caso, por exemplo, do Ministério Público, que, a par de ser um dos principais órgãos de defesa do consumidor, tem se entendido não fazer parte do conjunto de órgãos e entidades mencionados no CDC e regulamentados no decreto.

A despeito das críticas que recebe[24], o Decreto 2.181/97 parece organizar de forma minimamente razoável o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, estabelecendo as ações de cada um dos órgãos da Administração Pública nos exatos limites de seus feixes de atribuição, o que, a toda evidência, mais do que representar um passo significativo no processo de regulamentação da matéria, fornece bases sólidas para a efetiva criação de um sistema coordenado.

Assim, considerando que *"a proteção do consumidor, não pode se limitar às medidas regressivas, de caráter civil, penal ou administrativo. Ela deve visar também à prevenção do dano[25]"*, em matéria de formação de um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, o Decreto 2.181/97 é, sem dúvida, um primeiro e profícuo passo na busca por uma eficiente tutela administrativa das relações de consumo.

---

[23] É o que defende MIRAGEM, Bruno, op. cit., p. 129, para quem "Deve ser considerado, contudo que não são todos os órgãos que se ocupam da defesa do consumidor os que pertencem ao SNDC. Em nosso entendimento, no sistema criado pelo Código de Defesa do Consumidor, apenas os órgãos administrativos que tenham por atividade principal e específica a defesa do consumidor, é que compõem o SNDC. Assim, à evidência, não integraria o sistema o Ministério Público, em que pese sua vinculação com a proteção e tutela dos interesses dos consumidores." FINK, Daniel Roberto et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 971, contudo, parece não concordar, sustentando que "(...) apesar de indiretamente ligados à defesa do consumidor, sua atuação e decisões podem ter, e geralmente têm, reflexos importantes nas relações de consumo. Sua classificação como órgãos indiretos não leva em consideração a importância dos reflexos de sua atuação, mas a sua destinação principal, ou seja, a finalidade primeira por que foi criado (...)."

[24] Nesse sentido, ver, por todos PASQUALOTTO, Adalberto. Dará a reforma do Código de Defesa do Consumidor um supro de vida? *Revista de Direito do Consumidor* 78. São Paulo: RT, 2011, p. 14; e FINK, Daniel Roberto et. al., op. cit., p. 987.

[25] COMPARATO, Fábio Konder. A proteção do Consumidor: importante capítulo do direito econômico. *Revista de Direito do Consumidor* 77. São Paulo: RT, p. 43.

3.2 Ministério Público, Defensoria Pública e Polícia Civil

A tutela coletiva do consumidor suplanta os órgãos públicos e privados a que se refere o Decreto 2.181/97. É o caso, por exemplo, do Ministério Público, da Defensoria Pública e das delegacias do consumidor da Polícia Civil, entidades dedicadas, nos limites de suas atribuições, à defesa do consumidor.

Ao tratar do assunto, Bruno Miragem dá conta de que somente os órgãos administrativos que tenham como atividade específica a defesa do consumidor é que compõem o Sistema[26].

Com razão o doutrinador. É que, compulsando a redação do art. 105 do CDC, possível perceber que o Sistema Nacional é composto pelos *"órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor"*, disposição que parece conferir somente aos órgãos dedicados exclusivamente à defesa do consumidor uma posição dentro do SNDC. Por outro lado, a reforçar esta tese está o próprio texto do Decreto 2.181/97 que, em seu artigo 2º, praticamente repete o disposto no microssistema consumeirista[27].

Ainda que não componham o Sistema Nacional, a importância da atuação de instituições como o Ministério Público e de órgãos como as delegacias de polícia especializadas (neste caso, especificamente na função de repreender penalmente infrações de consumo) não pode ser ignorada. Nesse sentido, basta observar que o próprio CDC, ao tratar da Política Nacional de Relações de Consumo, dispõe, nos incisos II e III do art. 5º, que esta contará com a *"instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público"* e com a *"criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo"*.

---

[26] MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. A defesa administrativa do consumidor no Brasil: alguns aspectos. *Revista de Direito do Consumidor* n. 46. São Paulo: RT, 2003, p. 129/130.

[27] Art. 2 º. Integram o SNDC a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor.

O Código, todavia, vai além e confere poderes ao Ministério Público que ultrapassam a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, dando à instituição as atribuições de representar os consumidores em juízo nas hipóteses de defesa coletiva (artigos 81, § único e 82) e de atuar como fiscal da lei quando não propor a ação (art. 92), não se podendo olvidar da possibilidade de ajuizamento conjunto da ação coletiva em litisconsórcio ativo entre os Ministérios Públicos Federais e Estaduais, previsão do § 5º, do art. 5º, da Lei 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

Esta possibilidade de atuação coligada, como bem assinala Leonardo Bessa, é, no entanto, muito remota, já que "*a atuação do Ministério Público Federal ocorre basicamente quando a competência para julgamento da ação for da Justiça Federal*[28]*.*"

Certo é que o Ministério Público, em consonância com uma predileção já manifestada pelo texto constitucional (art. 127) ocupa posição de destaque no âmbito do Código de Defesa do Consumidor, documento que prevê uma série de atribuições que visem a tutelar consumidores e resguardar hígidas as relações de consumo.[29]

A criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo - mesmo que não ocupem o mesmo destaque dispensado ao Ministério Público -, também tem guarida legal, refletindo uma autêntica preocupação do legislador com uma ampla tutela do consumidor.

Conquanto estimulada pelo CDC, a instituição destas delegacias depende

---

[28] BESSA, Leonardo Roscoe, *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2009, p. 323. Diz o autor: "Embora seja possível o ajuizamento de ação coletiva em litisconsórcio ativo entre Ministérios Públicos, a atuação do Ministério Público Federal, na área dos direitos coletivos do consumidores, ocorre basicamente quando a competência para julgamento da ação for da Justiça Federal. A qualificação do fornecedor ou órgão fiscalizador é importante para eventual definição da competência da Justiça Federal, nos termos do art. 109, I, da Constituição Federal, o qual dispõe competir aos juízes federais processar e julgar 'as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes'."

[29] Nesse sentido, ver BESSA, Leonardo Roscoe, *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2009, p. 232.

de iniciativa dos Estados-membros, circunstância que, devido à lamentável mora dos entes federados, acaba dificultando a instituição das especializadas[30].

Não obstante a observada desídia de alguns Estados na matéria, a importância da criação destas delegacias pode ser dosada pela preocupação do legislador em incluir no texto do CDC doze novas figuras típicas (artigos 63 a 74), com penas de detenção que variam de um mês até dois anos, além de multa.

Mas não é só. As delegacias do consumidor, para além da atribuição de apurar os crimes relacionados no CDC, também possuem como campo de trabalho a investigação de outros delitos previstos na legislação esparsa, geralmente ligados a ilícitos tributários e econômicos, caso da Lei 8.137/90 que em seu art. 7º arrola uma série de condutas contra as relações de consumo, com penas que podem alcançar até cinco anos de detenção[31].

Situação peculiar, ademais, é a da Defensoria Pública. Isso porque, nos termos do art. 134 da Constituição Federal, a esta instituição fica reservada a *"orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados"*, ou seja, daqueles que não possuem recursos para arcar com os custos de uma orientação jurídica particular.

Assim, não é preciso grande esforço hermenêutico para perceber que a tutela administrativa do consumidor passa ao largo das atribuições conferidas à Defensoria Pública. Com a edição da Lei 11. 448/07, todavia, à gama de papéis da instituição foi incorporada nova atribuição, qual seja, a legitimidade para o ajuizamento de ações coletivas.

A nova lei não representou, contudo, uma autêntica novidade. É que os tribunais superiores já de há muito chancelavam a legitimidade ativa da Defensoria para o ajuizamento de ações civis públicas que visassem à defesa coletiva do consumidor. Nesse sentido, vale trazer à lume, a título de exemplo, o entendimento

---

[30] Nesse sentido, BESSA, Leonardo Roscoe, op. cit., p. 326.
[31] Assim: DENARI, Zelmo et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 106.

fixado pela Terceira Turma do Superior Tribunal de Justiça no Recurso Especial número 555.111, de 05/09/06 (antes, portanto, da edição da Lei 11.448/07), em que a Corte, fazendo uma interpretação sistemática dos artigos 81, parágrafo único; 82, inciso III; e 83 do CDC, entendeu possuir a Defensoria legitimidade para a propositura de ação civil pública cujo escopo era, ao fim e ao cabo, a tutela coletiva do consumidor[32].

Assim, conquanto não goze de atribuição para tutelar administrativamente os interesses de consumidores e a violação às normas de consumo, é certo que a Defensoria Pública ocupa papel de destaque no Estado quanto à proteção do consumidor e, com a edição da Lei 11.448/07, a atuação da instituição passou a se assemelhar, e muito, com o agir do próprio Ministério Público, obedecida a particularidade de que, no primeiro caso, o defensor deve se voltar principalmente à tutela daqueles consumidores mais necessitados economicamente, já que, consoante expressa previsão constitucional, à Defensoria compete a orientação jurídica e a defesa, em todo os graus, destas pessoas[33].

3.3 Os Procons

Os Procons, à semelhança das demais entidades de proteção e defesa do consumidor (e ao contrário do que possa para muitos parecer), não são órgãos eminentemente de polícia administrativa ou de simples fiscalização, mas sim entidades de proteção e defesa do consumidor vocacionadas para finalidades nobres, como orientação de consumidores, mediação de conflitos, além da

---

[32] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 555111, da Terceira Turma. Recorrente: Núcleo de Defesa do Consumidor. Recorrido: Ford Factoring Comercial LTDA. Relator: Min. Castro Filho. DJ. 18dez. 2006. Do julgado, vale a transcrição da seguinte passagem: “Por sua vez; da conjugação do art. 81, parágrafo único, com os arts. 82, inciso III e 83, todos do Título III do Código de Defesa do Consumidor, extrai-se que ‘as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos’ dos consumidores, têm legitimidade ativa concorrente para o exercício em juízo, a título coletivo, da defesa de interesses ou direitos individuais homogêneos, mediante o uso de todas as espécies de ações capazes de propiciar sua adequada e efetiva tutela.”

[33] Assim: DENARI, Zelmo et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 95.

condução de estudos e pesquisas relacionados às relações de consumo[34].

A criação destes órgãos, a teor do que dispõe o art. 4º do Decreto 2.181/97, cabe não só aos executivos estaduais e do Distrito Federal, mas também à administração pública municipal, exigindo-se, por evidente, para sua implementação, a edição de lei pelo respectivo ente político.

As atribuições destes órgãos (ou entidades, como no caso do Procon Paulista, por exemplo)[35], por seu turno, também estão discriminadas no art. 4º do Decreto e abrangem, além das matérias arroladas nos incisos II a XII do art. 3º, outras seis funções, todas descritas em incisos do próprio art. 4º. Tais atribuições vão desde a prestação de orientação aos consumidores até a celebração de termos de ajustamento de conduta, não se podendo olvidar da sempre lembrada fiscalização.

Nesse particular, vale trazer à lume a classificação feita por João Batista de Almeida, para quem as principais atividades dos Procons podem ser divididas em "*orientação, mediação, encaminhamento à fiscalização, fiscalização* e *estudos e pesquisas*[36]".

---

[34] Nesse sentido: FILOMENO, José Geraldo Brito, *Manual de Direitos do Consumidor*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 140.

[35] A distinção entre órgão e entidade é realizada pela Lei 9.784/99 e bem apreendida pela doutrina de DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 521: "Na realidade, órgão não se confunde com pessoa jurídica, embora seja uma de suas partes integrantes; a pessoa jurídica é o todo, enquanto os órgãos são parcelas integrantes do todo. O órgão também não se confunde com a pessoa física, o agente público, porque congrega funções que este vai exercer. Conforme estabelece o art. 1º, § 2º, inciso I, da Lei 9.784, de 29-1-99, que disciplina o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, órgão é 'a unidade de atuação integrante da estrutura da Administração direta e da estrutura da administração indireta'. Isto equivale a dizer que o órgão não tem personalidade jurídica própria, já que integra a estrutura da Administração Direta, ao contrário da entidade, que constitui 'unidade de atuação dotada de personalidade jurídica' (inciso II do mesmo dispositivo); é o caso das entidades da Administração Indireta (autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista)." Para efeitos do presente estudo, esta diferenciação se mostra de todo relevante. É que, em alguns estados da federação, como no estado de São Paulo, por exemplo, o Procon é uma fundação de direito público e, por isso, constitui mais do que uma unidade de atuação da estrutura da Administração direta, se configurando como uma unidade de atuação dotada de personalidade jurídica própria.

[36] ALMEIDA, João Batista. *A proteção Jurídica do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 180-183. O autor vai além, arrolando outras matérias, cuja atribuição compete somente ao Procon Estadual: "Além dessas atividades, comuns aos órgãos de defesa do consumidor tanto em âmbito estadual como municipal, ao Procon estadual incumbe ainda a tarefa de estimular e incentivar, técnica e financeiramente, a criação dos órgãos municipais de defesa do consumidor, os quais, em geral, assumem a forma de Comissão, Coordenadoria, Centro, Serviço, Conselho ou Setor de Defesa

Conquanto não se possa negar, na esteira dos autores supramencionados, a importância deste viés educativo e de verdadeiro termômetro da relação "mercado *vs.* consumidor", aos Procons compete, também - e tal característica foi melhor acentuada com a edição do Decreto 2.181/97 -, a fiscalização das infrações de consumo.

Neste ponto, importante registrar a inconformidade de parte doutrina nacional quanto ao assunto. É que, para alguns autores, o Decreto em estudo, ao concentrar esforços na fiscalização e na imposição de penalidades por parte dos Procons, em detrimento das soluções negociadas, incorreu em latente equívoco, já que desestimulou a vocação para a qual estes órgãos foram concebidos[37].

Independentemente da polêmica, fato é que aos Procons, nos moldes como atualmente concebidos, está reservada um gama considerável de atribuições; algumas de caráter pedagógico, como as descritas nos artigos 3º e 4º do Decreto 2.181/97; outras de caráter fiscalizatório e punitivo, como as delineadas no art. 18 do mesmo instrumento legal.

Quanto às penalidades, fato interessante a ser destacado diz respeito à necessidade do Procon submeter à confirmação do órgão regulador da atividade econômica, quando existente, a aplicação de penalidade por ele autuada, exceto quando esta penalidade for de multa, apreensão do produto ou imposição de contrapropaganda, hipóteses que admitem a sanção independentemente da confirmação por outro órgão ou entidade. É esta a previsão do § 3º do art. 18 do

---

do Consumidor, segundo o porte e a estrutura administrativa de cada Município, trabalho que poderá ser estendido também na direção das associações privadas e das cooperativas de consumo"

[37] Assim: FINK, Daniel Roberto et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 987; e FILOMENO, José Geraldo Brito. Manual de Direitos do Consumidor. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 140. Ao comentar o assunto, este último autor manifesta-se com veemência: "(…) Ainda, deu ênfase quase patológica à função de fiscalização dos órgãos públicos de defesa do consumidor, contrariando toda uma tradição desses órgãos que nunca deram ênfase ao exercício do poder de polícia administrativa. Ao contrário, sempre procuraram dar atendimento às reclamações dos consumidores por meio de soluções negociadas com fornecedores. Fizeram-no com sucesso e angariaram confiabilidade junto à sociedade e imprensa e respeito das entidades empresariais, industriais ou comerciais. O decreto 2.181/97 praticamente ignorou essa vocação dos PROCONs. Se não a ignorou, quase nada fez para incentivá-la e aperfeiçoá-la, procurando o caminho fácil da aplicação de sanções administrativas."

Decreto de regência, bem apreendida pelo magistério de Bruno Miragem.[38]

Talvez seja por esta singela razão que não se possa afirmar que o Decreto 2.181/97 sufocou as atribuições de caráter educativo, pedagógico e de prevenção a que sempre estiveram vocacionados os Procons, se preocupando tão somente com a atividade fiscalizatória e punitiva destes órgãos. Ora, se o Decreto, nos artigos 4º e 5º, traz um extenso rol de funções que se enquadram no conceito de atividades preventivas, e, ao tratar das penalidades, condiciona-as à confirmação do órgão regulador da atividade econômica, não se pode dizer que o Decreto abandonou o espírito de diálogo a que estiveram historicamente ligados os Procons. Pelo contrário. A inclinação à litigiosidade que hoje pretensamente se observa nestes órgãos talvez possa ser explicada muito mais pela mentalidade da sociedade pós-moderna, ávida por soluções instantâneas, do que propriamente pelo suposto abandono, por um instrumento legal, de um espírito conciliatório.

Apresentados, sumariamente, os Procons, delineadas suas atribuições e as polêmicas que permeiam suas atividades, insta partir para o próximo assunto. É o que se fará.

[38] MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. A defesa administrativa do consumidor no Brasil: alguns aspectos. *Revista de Direito do Consumidor* n. 46. São Paulo: RT, 2003, p., 156: "(…) Cabe afirmar que em face do disposto no Dec. 2.181/97, afora as penalidades de multa, apreensão do produto e imposição de contrapropaganda, todas as demais, na hipótese de existir a (sic) órgão normativo ou regulador da atividade econômica do fornecedor infrator (as agências reguladoras, e.g.), deverão ser submetidas à confirmação por este órgão, como condição para sua eficácia (art. 18, § 3º)."

4. SANÇÕES ADMINISTRATIVAS COMO INSTRUMENTOS DE EFETIVAÇÃO DA DEFESA COLETIVA DO CONSUMIDOR

4.1 Poder de polícia administrativo em matéria consumeirista

As constituições dos Estados contemporâneos, assim compreendidas como documentos maiores da organização social de um território, para além de descreverem um extenso rol de direitos e garantias aos que sob sua égide se encontram, dispensam, é certo, esforços significativos para a concreção destas prerrogativas. Seus textos reconhecem, contudo, que o exercício destes direitos não é ilimitado, impondo-se uma atuação positiva estatal (fiscalizatória e restritiva), a fim de garantir a ordem e a paz social.

E não podia ser diferente. É que, sendo da essência estatal a perfectibilização do interesse público, nada mais correto que o estabelecimento de restrições a direitos e liberdades em prol de um interesse comum.

Nesse particular, portanto, é que se manifesta o poder de polícia administrativo, que é, nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, a *"atividade do Estado consistente em limitar o exercício dos direitos individuais em benefício do interesse público*[39]*."*

Ao tratar do assunto, Celso Antônio Bandeira de Mello assinala que a ideia de poder de polícia pode alcançar dois sentidos: um amplo e outro estrito. No primeiro, estariam compreendidos tanto os atos do Legislativo quanto os do Executivo, referindo-se, pois, ao *"complexo de medidas do Estado que delineia a esfera juridicamente tutelada da liberdade e da propriedade dos cidadãos"*. Na segunda acepção (a estrita), o poder de polícia relacionar-se-ia às *"intervenções, quer gerais e abstratas, como os regulamentos, quer concretas e específicas (tais as autorizações, as licenças, as injunções), do Poder Executivo destinadas a alcançar o mesmo fim de prevenir e obstar o desenvolvimento de atividades particulares*

---

[39] DI PIETRO, Maria Silvia Zanella. *Direito Administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 118.

contrastantes com os interesses sociais".[40]

No que tange à defesa do consumidor, os dois aspectos mencionados pelo eminente doutrinador parecem encontrar eco. Isso porque, como bem lembra Bruno Miragem, a tutela do consumidor pode ser verificada, em sentido amplo, através do mandado constitucional de proteção contido no inciso XXXII, do art. 5º; ou, em sentido restrito, através da consideração do consumidor quando da intervenção estatal na atividade econômica (art. 170, III, CRFB). [41]

Por isso, considerando este interesse estatal na regulação das relações de consumo, não é equivocado afirmar - lembrando uma vez mais os ensinamentos de Bruno Miragem - que o poder de polícia administrativo, no particular, *"responde pela presença da Administração em situações ou relações jurídicas que ordinariamente seriam de direito privado, mas que a intervenção do ente público transfere obrigatoriamente, à égide do regime jurídico de direito público"*[42]*.*

No Código do Consumidor, o poder de polícia administrativo é disposto, precipuamente, no capítulo VII, através dos artigos 55 a 60, e no art. 106. Os primeiros conferem a todos os entes federados, nas suas respectivas áreas de atuação, atribuição para a elaboração de normas relacionadas ao consumo e para a fiscalização do mercado. O segundo prevê a gama de deveres do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, dentre as quais se pode destacar as tarefas de planejamento da Política Nacional de Proteção ao Consumidor e o auxílio na fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de bens e serviços.

Às disposições do microssistema soma-se o Decreto 2.181/97, já estudado no capítulo anterior, este sim permeado do início ao fim de dispositivos arquitetados com o escopo de regulamentar a forma de exercício do poder de polícia dos órgãos administrativos em matéria de direito do consumidor.

---

[40] MELLO. Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 815.
[41] MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. A Defesa Administrativa do Consumidor no Brasil: alguns aspectos. *Revista de Direito do Consumidor* 46. São Paulo: RT, 2003, p. 138.
[42] MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. Op. cit, mesma página.

No ponto, vale a observação feita por Zelmo Denari, para quem as disposições do Capítulo VII do CDC - que disciplina as penalidades administrativas no âmbito consumeirista - são, em verdade, normas gerais, e, por isso, tendo-se em conta a redação do §1º do art. 24 da Constituição, comportam regulamentação ordinária por Estados e pelo Distrito Federal. [43]

Assim, tendo em vista o elenco de sanções administrativas descritas no art. 56 do CDC, bem como as normas integrativas do Decreto 2.181/97, a União já contaria com o necessário instrumental para a apuração das infrações administrativas. Estados e o Distrito Federal, por sua vez, a par de já disporem de normas de sistematização do procedimento de aplicação das sanções, poderiam, ainda, em cada área de atuação administrativa, editar normas ordinárias de conduta para tipificação das infrações e respectivas sanções administrativas nas relações de consumo.

Com razão o eminente autor. Isso porque, a edição do CDC - com suas sanções administrativas -, verdadeira norma geral de proteção do consumidor, decorre da competência legislativa atribuída à União para legislar sobre *"produção e consumo"* (art. 24, V da CRFB).

Esta competência legislativa, já que concorrente com Estados e o Distrito Federal, deve se limitar a estabelecer normas gerais, por expressa disposição do §1º do mesmo art. 24, não afastando, por evidente, a competência suplementar dos Estados (§2º do art. 24).

Assim, tendo a União editado o CDC, norma de caráter geral, e, posteriormente, adotado o Decreto 2.181/97, este para regulamentação do poder de polícia em matéria de consumo, conclusão inarredável é a de que a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal não resta prejudicada, conquanto - é bom que se diga - a soma das disposições do CDC e do Decreto praticamente exaurem as possibilidades de aplicação de sanções.

---

[43] DENARI, Zelmo et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 645.

Não obstante estas considerações, é certo que o Sistema, nos moldes como atualmente pensado e exercido pelos entes federados, compreende uma gama considerável de formas de exercício do poder de polícia estatal. Nesse particular, compulsando o capítulo VII do CDC, possível vislumbrar que as infrações às normas de defesa do consumidor ensejam, dentre outras penalidades, a multa, a imposição de contrapropaganda, a cassação de licença do estabelecimento infrator ou, até, a intervenção administrativa.

Mas não é só. O Decreto 2.181/97, ao regulamentar o tema, estabelece a competência da Secretaria Nacional do Consumidor para fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas no CDC (art. 3º, X), celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta (art. 3º, XII), além de elaborar e divulgar o cadastro nacional de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços (art. 3º, XIII).

Ademais, quanto à sua finalidade, o exercício do poder de polícia administrativo em matéria consumeirista deve, sobretudo, como bem lembra Daniel Roberto Fink, prioritariamente, estar focado em contemplar o contingente da população alijada do mercado de consumo. É esta massa de pessoas, que, em alguns casos, sequer tem acesso à alimentação e serviços essenciais de saúde e educação, que deve ser o fim primeiro dos órgãos que compõem o Sistema Nacional. [44]

Absolutamente certo o doutrinador. Poder de polícia, mais do que consistir em atividade estatal que visa limitar liberdades individuais em favor do interesse público, não pode se descurar, em hipótese alguma, das finalidades maiores do Estado, mormente se considerada a premente necessidade de promoção de políticas inclusivas, ai incluídas as políticas de agregação dos marginalizados em

---

[44] FINK, Daniel Roberto et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 977. professa o autor: "Os órgãos e entidades que compõem o Sistema devem exercer firme vigilância das políticas públicas, verificando se atendem de melhor forma o cidadão marginalizado da sociedade de consumo. Por exemplo, no atendimento aos serviços públicos de saúde, fatores como tempo de espera para marcar consultas; espera no atendimento no dia da consulta; qualidade do recebimento do paciente e atendimento do médico; e, principalmente, a eficácia do tratamento recomendado devem ser objeto de pesquisa por parte dos órgãos responsáveis por tais serviços, sempre se considerando as necessidades dos consumidores, razão da própria existência dos serviços públicos."

matéria de consumo.

4.2 Poder punitivo dos Procons e das agências reguladoras e a não ocorrência do *bis in idem*.

Questão por vezes discutida na doutrina e jurisprudência pátrias diz com a possibilidade de aplicação de diferentes penalidades por órgãos estatais distintos em relação a uma mesma infração das normas de proteção ao consumidor. Seria a hipótese da ocorrência de *bis in idem* quando da aplicação de sanções pelos Procons e pelas agências reguladoras?

Para responder a este questionamento, o primeiro e mais sensato passo que se possa dar é a consulta à legislação referente ao assunto. Nesse particular, compulsando o §2º do art. 18 do Decreto 2.181/97[45], que organiza o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, possível vislumbrar a intenção estatal em manter estanques as atribuições para a aplicação de penalidades por órgãos integrantes do SNDC e pelos órgãos reguladores da atividade econômica.

A disposição tem merecido elogios da doutrina especializada[46]. Assim, se determinado agente econômico infringe regras de direito do consumidor, a possibilidade de ser penalizado pelo órgão regulador a cuja fiscalização esteja submetido não tem o condão de afastar, por certo, a atribuição fiscalizatória do órgão especificamente dedicado à defesa do consumidor.

---

[45] § 2º As penalidades previstas neste artigo serão aplicadas pelos órgãos oficiais integrantes do SNDC, sem prejuízo das atribuições do órgão normativo ou regulador da atividade, na forma da legislação vigente.

[46] Nesse sentido, ver FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de Direitos do Consumidor*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004, p. 155: "Eis aqui uma norma sensata, que leva em conta exatamente o que vimos enfatizando ao longo de toda a discussão travada em torno da regulação do Código do Consumidor: o reconhecimento de setores de fiscalização específicos, e que, portanto, devem atuar independentemente das infrações tiradas dos próprios cânones do mesmo código, como havíamos aconselhado aos seus membros." Defendendo uma atuação múltipla dos órgãos de defesa do consumidor e dos reguladores da atividade econômica, no âmbito bancário, ver, ainda, EFING, Antônio Carlos. O dever do Banco Central do Brasil de controlar a atividade bancária e financeira, aplicando as sanções administrativas previstas no sistema de proteção ao consumidor. *Revista da Associação dos Juízes do Estado do Rio Grande do Sul* II/598. Porto Alegre: Ajuris, 1998, p. 595. Escreve o autor que "a criação de órgãos específicos de defesa do consumidor não excluiu a competência do Banco Central e, ao que parece, com acertada razão já que, tratando-se de órgãos distintos, que aplicam sanções de natureza jurídica distinta, não há que se falar em dupla penalidade em razão de um mesmo fato."

O Superior Tribunal de Justiça, aliás, já enfrentou o tema, e, assim como a doutrina, perfilhou-se ao entendimento que confere aos Procons e às agências reguladoras espectros de fiscalização específicos, devendo cada qual atuar com a independência que suas atribuições exigem.

A título exemplificativo vale citar o quanto decidido pela Segunda Turma da Corte no Recurso em Mandado de Segurança 26.397/BA, em sessão de 1º de abril de 2008. Na oportunidade, discutia-se a ocorrência do *bis in idem* na aplicação de multa pelo Procon e, concomitantemente, pela SUSEP à determinada seguradora privada[47].

Acertada a decisão da Egrégia Corte. De fato, a prestação de serviço que esteja sujeita à fiscalização das agências reguladoras não afasta a possibilidade de fiscalização em prol dos órgãos executores da Política Nacional das Relações de Consumo. Assim, chegando ao conhecimento do Procon - ou de qualquer outro órgão integrante do Sistema Nacional - a ocorrência de determinada transgressão a direitos consumeiristas, é dever do ente agir independentemente da atuação fiscalizatória do órgão regulador da atividade econômica.

No ponto, aliás, Bruno Miragem levanta um interessante argumento em favor da atuação independente dos órgãos reguladores da atividade econômica e dos que se dedicam à fiscalização das relações de consumo. Lembra o autor que a Recomendação 39/248 da ONU desafiou os governos signatários da organização a estabelecer e manter uma infraestrutura adequada que permitisse formular, aplicar e vigiar o funcionamento das políticas de proteção do consumidor. Assim, em um sistema que se diga minimamente estruturado, a aplicação de penalidades por

---

[47] BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso em Mandado de Segurança 26.397/BA*, da Segunda Turma. Recorrente: Sul América Capitalização S/A. Recorrido: Estado da Bahia. Relator: Min. Humberto Martins. J. 1ºabr2008. DJ 11abr2008. Da decisão colhe-se a seguinte passagem, basilar quanto aos fins perseguidos no presente estudo: "Não se há falar em bis in idem ou enriquecimento sem causa do Estado porque à Susep cabe apenas a fiscalização e normatização das operações de capitalização pura e simples, nos termos do Decreto n. 73⁄66. Quando qualquer prestação de serviço ou colocação de produto no mercado envolver relação de consumo, exsurge, em prol da Política Nacional das Relações de Consumo estatuída nos arts. 4º e 5º do Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078⁄90), o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC que, nos termos do art. 105 do Código de Defesa do Consumidor é integrado por órgãos federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, além das entidades privadas que têm por objeto a defesa do consumidor."

órgãos múltiplos é consequência inevitável[48].

Por tudo isto é que se pode concluir pela não ocorrência do *bis in idem* na aplicação de penalidades pelos Procons e pelos órgãos reguladores da atividade econômica em relação a um mesmo fato determinado.

4.3 Sanções administrativas possíveis: da multa à cassação de licença do estabelecimento ou da atividade

No âmbito do Código do Consumidor a questão das penalidades administrativas às infrações de consumo está prevista nos artigos 55 a 60. É ali que se encontra a competência legislativa e fiscalizatória de cada um dos entes da federação, os tipos de sanções administrativas e a forma de sua aplicação.

O artigo 55, *caput*, dispõe acerca da competência concorrente da União, Estados-membros e do Distrito Federal para legislar sobre produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços. Trata-se, conforme visto em oportunidade anterior, de disposição que decorre do *caput* do art. 24 da Constituição da República e de seus parágrafos 1º e 2º, dispositivos que atribuem à União a competência para legislar sobre normas gerais de produção e consumo; e aos Estados e ao Distrito Federal a competência para editarem normas suplementares que atendam às suas particularidades regionais. A regulação concernente ao assunto no CDC, portanto, já que decorrente de lei da União, constitui norma geral, que não afasta a competência suplementar dos Estados e do Distrito Federal[49].

---

[48] MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. A Defesa Administrativa do Consumidor no Brasil: alguns aspectos. *Revista de Direito do Consumidor* 46. São Paulo: RT, 2003, p. 126.

[49] São estes os ensinamentos, aliás, de DENARI, Zelmo Denari, et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007, p. 647 para quem "À luz das considerações feitas a respeito do Decreto 861/93, e revendo, nesta oportunidade, nossa anterior opinião, trata-se de mera reiteração do disposto no art. 24, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que atribuem aos citados entes federativos - à exceção dos Municípios - competência legislativa concorrente para editar normas gerais de consumo, vale dizer, normas de competência endereçadas aos legisladores dos três níveis de governo. O dispositivo, portanto, tem caráter introdutório, pois todos os dispositivos são normas gerais de consumo"

O artigo 56 do microssistema, por sua vez, traz o rol de sanções administrativas a que estão sujeitos os fornecedores de produtos e serviços. Fernando Costa de Azevedo, em artigo sobre o assunto, refere que as penalidades administrativas podem ser classificadas de três modos: a) sanção pecuniária (inciso I), aplicadas em virtude do inadimplemento dos deveres de consumo; b) sanções objetivas (incisos II, III, IV, V e VI), consistentes em providências que recaem sobre o produto ou serviço da relação contratual de consumo; e c) sanções subjetivas (incisos VII a XII), assim entendidas como aquelas que recaem não sobre o produto que enseja a sanção, mas sim sobre a atividade do fornecedor[50].

Leonardo Bessa, por sua vez, faz menção à doutrina de Vitor Morais de Andrade para afirmar que as penalidades administrativas podem ser classificadas em 1) reais; 2) pessoais; e 3) pecuniárias[51].

Classificações à parte, fato é que o CDC prevê um manancial substancioso de penalidades administrativas aplicáveis àqueles que violam normas de consumo. Deste leque de possibilidades, a sanção mais aplicada é a multa[52]. O valor da penalidade pecuniária deve ser graduado de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, revertendo-se os valores cabíveis à União para o Fundo de Defesa dos Direitos Difusos, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor, nos demais casos (art. 57, *caput* e parágrafo único).

No ponto, lembra-nos Fernando Costa Azevedo, com propriedade, que a

---

[50] AZEVEDO. Fernando Costa de. Considerações sobre o direito administrativo do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor* 68. São Paulo: RT, p. 78.

[51] BESSA, Leonardo Roscoe; *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 330. Diz o autor: "As primeiras refletem-se única e exclusivamente na imposição de sanções que gravam o patrimônio ou bem de propriedade do infrator, incidem sobre o objeto ou coisa causadora do ilícito. É o caso das sanções de apreensão e inutilização dos produtos, cassação de registro e proibição de fabricação de produtos, previstas nos incisos II, III, IV e V do art. 56 do CDC. Já as sanções pessoais atingem o sujeito passivo da sanção, limitando a sua própria liberdade de permanecer no mercado ou entabular novos negócios. É o caso das sanções de suspensão de fornecimento de produto ou serviço, suspensão temporária da atividade, revogação da concessão ou permissão de uso, cassação de licença, interdição administrativa e imposição de contrapropaganda, previstas nos incisos VI a XII do art. 56 do CDC. Por fim, temos as sanções pecuniárias, eminentemente as multas tal como tratadas nos inciso I do art. 56 do Código de Defesa do Consumidor, que obriga os fornecedores a desembolso de determinada quantia em dinheiro, de acordo com determinados critérios de dosimetria de pena."

[52] BESSA, Leonardo Roscoe; *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 330.

gravidade da infração deve ser medida pelas circunstâncias atenuantes e/ou agravantes previstas nos artigos 24, I, 25 e 26, do Dec. 2.181/97, diploma que ainda prevê como critério para a gradação e aplicação da multa, a extensão do dano causado aos consumidores (art. 28). [53]

Nos incisos II a VI do art. 55 estão, como visto supra, as sanções objetivas. A apreensão do produto, primeira delas, é, nas palavras de João Batista de Almeida, a *"providência que visa tirar do mercado produto irregular ou impróprio para o consumo, com vício de quantidade ou qualidade ou em desacordo com as especificações ou fórmulas apresentadas."* A sanção seguinte consiste na inutilização do produto, providência que *"visa impedir o consumo de produtos que, além de impróprios, não podem ser consumidos pela população, sob pena de risco à saúde."*[54]

O rol segue com as sanções de cassação de registro de produto (inciso IV), proibição de fabricação de produto (inciso V) e suspensão de fornecimento de produto ou serviço (inciso VI). Quanto a estes, Leonardo Bessa[55] lembra que *"têm eles por finalidade a retirada do mercado, em caráter temporário ou permanente, de produtos ou serviços que, por si, exponham o consumidor a risco em razão de defeitos ou mesmo qualidades próprias do produto cuja comercializacão no estado em que se encontra caracteriza infração às normas de proteção do consumidor".* Tais sanções são aplicadas mais frequentemente buscando a preservação da saúde e da segurança do consumidor, conforme os arts. 6º, I, 8º, 9º e 10 do CDC.

A partir do inciso VII, as hipóteses do art. 57 se desdobram nas sanções subjetivas, assim compreendidas como aquelas que recaem sobre a atividade infrativa e não sobre o produto ou serviço inadequado ao consumo. São elas: suspensão temporária de atividade (inciso VII), revogação de concessão ou permissão de uso (inciso VIII), cassação de licença do estabelecimento ou de atividade (inciso IX), interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou

---

[53] AZEVEDO. Fernando Costa de. Considerações sobre o direito administrativo do consumidor. *Revista de Direito do Consumidor* 68. São Paulo: RT, p. 78.
[54] ALMEIDA. João Batista de. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 331.
[55] BESSA, Leonardo Roscoe; *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 331.

atividade (inciso X), intervenção administrativa (inciso XI) e imposição de contrapropaganda (inciso XII).

De todas as sanções subjetivas, apenas duas delas, a do inciso VIII (revogação de concessão ou permissão de uso) e a do inciso XII (imposição de contrapropaganda) não se submetem aos ditames do art. 59, segundo o qual as penalidades subjetivas serão aplicadas mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, quando o fornecedor reincidir na prática das infrações de maior gravidade previstas no CDC e na legislação de consumo.

O CDC não define, por sua vez, o conceito de reincidência. Quem o faz é o Decreto 2.181/97, que, em seu artigo 27, dispõe configurar reincidência a prática infrativa, de qualquer natureza, às normas de defesa do consumidor, punida por decisão administrativa irrecorrível. O parágrafo único do mesmo dispositivo, por sua vez, dispõe não prevalecer, para efeito de reincidência, a sanção anterior, se entre a data da decisão administrativa definitiva e aquela da prática posterior houver decorrido período de tempo superior a cinco anos. O decreto regulamentador aproveita, nesta hipótese, a definição de reincidência atribuída pela lei penal, adaptando-a, contudo, à esfera administrativa[56]. Quanto ao assunto, não se pode perder de vista a disposição do § 3º, do art. 59, dispositivo segundo o qual na pendência de ação judicial em que se discuta a imposição de penalidade administrativa, não haverá reincidência até o trânsito em julgado da sentença.

Por outro lado, cumpre registrar ainda que nos termos do parágrafo único do art. 56 do CDC, as penalidades referidas no microssistema podem ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar antecedente ou incidente do procedimento administrativo. Bruno Miragem, com absoluta razão observa que o fundamento teleológico da possibilidade desta cautelar é indicado pelo art. 6º, VI, do CDC, que consagra como direito básico do consumidor *"a efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos"*. O próprio Código dispõe, neste sentido, de uma ordem de valores a ser observada pelo aplicador da norma, na qual a prevenção do dano precede necessariamente a

[56] ALMEIDA. João Batista de. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 202.

reparação[57].

Por fim, nada obstante este considerável rol de penalidades possíveis de serem aplicadas, é importante que se diga que os órgãos integrantes do SNDC, tal como os Procons, possuem liberdade plena apenas para a aplicação das sanções de multa (art. 56, I, CDC), apreensão do produto (art. 56, II) e imposição de contrapropaganda. Todas as demais penalidades, tais como a suspensão temporária de atividade, cassação de licença e interdição do estabelecimento estão sujeitas, nos termos do § 3º, do art. 18, do Decreto 2.181/97, à posterior confirmação pelo órgão normativo ou regulador da atividade.

[57] MIRAGEM, Bruno, *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 1169.

5. O SERVIÇO DE TELECOMUNICAÇÃO E O PODER PUNITIVO DO PROCON EM PORTO ALEGRE: O CASO CONCRETO

5.1 A baixa qualidade do sinal telefônico na cidade de Porto Alegre: a atuação da OAB e o papel do Procon municipal na matéria

O assunto relativo à baixa qualidade do sinal de telefonia móvel na cidade de Porto Alegre ganhou destaque através da atuação do Procon municipal quanto à matéria, tendo sido a ação do órgão motivada por representações da Seccional Gaúcha da Ordem dos Advogados do Brasil. É o que se compreende, por exemplo, da leitura de notícia veiculada pela Procon em seu endereço eletrônico, em 12/07/2012. Ali, consta que o órgão recebeu protesto da OAB estadual requerendo o cancelamento da venda de novas linhas telefônicas móveis no município[58].

No documento elaborado pela OAB, o presidente da entidade manifestou preocupação com a sobrecarga do Poder Judiciário causada pela excessivo número de ações que tratam do tema relativo à telefonia, acentuando ainda que uma das soluções para o problema, o processo eletrônico, não poderia ser satisfatoriamente utilizado, já que o acesso à banda larga - de responsabilidade das telefônicas - seria, também, defeituoso na cidade.

Motivado por esta queixa, o Procon local decidiu proibir a venda de novas linhas de telefonia móvel quatro dias depois - em 16/07/12. Na oportunidade foram notificadas as operadoras Claro, Oi, Tim e Vivo, que, além de não poderem mais comercializar seus produtos, foram instadas a realizar o desconto nas faturas de cobrança proporcional ao tempo pelo qual o serviço não foi prestado por queda na conexão da linha telefônica e da internet[59].

---

[58]PORTO ALEGRE. Procon. *Procon Vai Proibir Venda de Novas Linhas Telefônicas*. Prefeitura de Porto Alegre, em 12/07/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia= 153401&PROCON+VAI+PROIBIR+VENDA+DE+NOVAS+LINHAS+TELEFONICAS> Acesso em 13.02.2013.

[59] PORTO ALEGRE. Procon. *Procon Proíbe Venda de Novas Linhas de Telefonia Móvel*. Prefeitura de Porto Alegre, em 16/07/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/

A imposição desta penalidade foi submetida à posterior confirmação da ANATEL, órgão normativo da atividade telefônica. É que, nos termos do §3o do art. 18 do Decreto 2.181/97 - diploma que, como visto em oportunidade anterior, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no Código de Defesa do Consumidor - somente as penalidades de multa, apreensão do produto e imposição de contrapropaganda podem ser aplicadas livremente pelo Procon. As demais, tal como a suspensão de fornecimento de produtos ou serviços, devem passar pelo posterior crivo do órgão regulador da atividade - a ANATEL, no caso concreto[60].

O assunto tomou proporções vultosas, chamando a atenção de autoridades locais para o tema. Um dia após a suspensão da venda de novas linhas, um encontro proposto pelo prefeito municipal e que reuniu representantes da OAB, Assembleia Legislativa, Câmara Municipal e das empresas telefônicas definiu pela realização de um trabalho, coordenado pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente, para identificar os pedidos feitos pelos empreendedores à prefeitura para a construção de novas estações de rádio base. Na ocasião, ficou ainda acertado o apoio do Executivo Municipal à mudança da legislação, já que, na visão das empresas, muito restritiva para a instalação de novas estruturas[61].

Após o comprometimento das empresas em adequar a qualidade dos serviços prestados aos consumidores da Capital, o Procon local autorizou, quatro dias após a imposição da medida cautelar, que os empreendedores voltassem a comercializar novas linhas.

---

default.php?p_noticia=153465&PROCON+PROIBE+VENDA+DE+NOVAS+LINHAS+DE+TELEFONIA+MOVEL> Acesso em 13.02.2013.

[60] Nesse sentido, a literalidade do dispositivo: § 3º As penalidades previstas nos incisos III a XI deste artigo sujeitam-se a posterior confirmação pelo órgão normativo ou regulador da atividade, nos limites de sua competência.

[61] PORTO ALEGRE. Procon. *Encontro Propõe Melhorias no Serviço de Telefonia Móvel*. Prefeitura de Porto Alegre, em 17/07/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=153495&ENCONTRO+PROPOE+MELHORIAS+NO+SERVICO+DE+TELEFONIA+MOVEL> Acesso em 13.02.2013.

A melhoria do sinal telefônico, no entanto, não se observou. Por isso, decorrido um pouco mais de quatro meses desde a primeira representação, a OAB Gaúcha, em 23/11/2012, apresentou novo protesto ao Procon municipal, por meio do qual solicitou do órgão a adoção de medidas capazes de compelir as operadoras de telefonia celular a apresentarem um plano de investimentos em infraestrutura de rede e implantação de novas antenas[62].

Dessa forma, considerando o descumprimento das medidas anteriormente acordadas, o Procon Porto Alegre aplicou, em 10/12/2012, multa às companhias telefônicas. Na ocasião, Oi, Claro e Vivo foram penalizadas em R$ 138.890,00 cada uma. A operadora Tim, por seu turno, já que não comprovou investimentos mínimos na melhoria do sinal, teve de arcar com o montante de R$ 166.668,00[63].

As empresas, contudo, não realizaram o pagamento das multas e, por isso, foram inscritas em dívida ativa do município em 17/01/13[64].

O ativismo da OAB Gaúcha no assunto e o engajamento do Procon Porto Alegre na fiscalização tem fundamento em números. Segundo dados divulgados pelo próprio órgão municipal de defesa do consumidor, das seis empresas contras as quais os consumidores mais reclamaram, em 2012, na cidade, quatro delas são empresas de telefonia celular. Claro e Oi, com 1.197 e 909 reclamações, respectivamente, ocupam o topo da lista. Tim e Vivo, com 265 e 220 reclamações cada, estão, por sua vez, nas quinta e sexta colocações[65].

---

[62] PORTO ALEGRE. Procon. *Smic e Procon Recebem Representação da OAB Contra Telefônicas*. Prefeitura de Porto Alegre, em 23/11/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=156545&SMIC+E+PROCON+RECEBEM+REPRESENTACAO+DA+OAB+CONTRA+TELEFONICAS#> Acesso em 14.02.2013.

[63] PORTO ALEGRE. Procon. *Procon Porto Alegre Multa Telefônicas*. Prefeitura de Porto Alegre, em 10/12/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=157011&PROCON+PORTO+ALEGRE+MULTA+TELEFONICAS> Acesso em 14.02.2013.

[64] PORTO ALEGRE. Procon. *Empresas de Telefonia Serão Inscritas na Dívida Ativa*. Prefeitura de Porto Alegre, em 17/01/2013. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=157800&EMPRESAS+DE+TELEFONIA+SERAO+INSCRITAS+NA+DIVIDA+ATIVA> Acesso em 14.02.2013.

[65] PORTO ALEGRE. Procon. *Procon Porto Alegre Teve mais de 19 mil atendimentos em 2012.* Prefeitura de Porto Alegre, em 27/12/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_novo/default.php?p_noticia=157353&PROCON+PORTO+ALEGRE+TEVE+MAIS+DE+19+MIL+ATENDIMENTOS+EM+2012>. Acesso em 14.02.2013.

As ações do Procon municipal e da OAB Seccional Rio Grande do Sul, portanto, não são atos vazios, sem fundamento. São, isto sim, atos alicerçados em números concretos que dão conta do descontentamento do consumidor quanto ao serviço de telecomunicação prestado na Capital Gaúcha.

5.2 A legislação municipal quanto ao assunto

O município de Porto Alegre conta com pelo menos dois diplomas legais especificamente dedicados ao tema da instalação de estações de rádio bases (ERB's) e equipamentos que viabilizem a telefonia celular e a telecomunicação em geral. Tratam-se da Lei n.º 8.896, de 26 de abril de 2002; e do Decreto n.º 13.927, de 18 de outubro de 2002.

Compulsando o disposto nestes documentos não é difícil perceber que a instalação de antenas capazes de proporcionar o acesso a um sinal telefônico de melhor qualidade na cidade é, em verdade, uma tarefa bastante burocrática.

Isso porque, a contar do pedido de instalação de uma nova antena até a licença de operação deste instrumento, o procedimento administrativo respectivo deve respeitar pelo menos sete fases, envolvendo no mínimo quatro órgãos da administração municipal.

É o que se denota, por exemplo, da detida análise do Decreto 13.927/02, cujas disposições exigem, antes da instalação de novas estações de rádio base, as análises urbanísitca e de edificação do local onde se pretenda instalar tais equipamentos. Ocorre que para se obter estes documentos, aquele que o pleiteia deve apresentar um pedido de declaração municipal à Secretaria de Planejamento Municipal e, em seguida, um estudo de viabilidade urbanísitca ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental. Com estes documentos em mãos, o requerente deve postular, ainda, a licença ambiental prévia à Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAM) e a licença de edificação à Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV). A partir daí, o procedimento trafegará entre SMAM e SMOV, secretarias responsáveis pela licença ambiental de instalação, pela vistoria

da edificação e pela licença ambiental de operação.

Mas não é só. Em cada uma destas etapas a empresa de telefonia móvel deve apresentar uma série de documentos e estudos que demonstrem, por exemplo, o tratamento paisagístico dado à antena, capaz de integrá-la à paisagem urbana; que indiquem os resultados de níveis de densidade e de potência das ERB's; e que comprovem, outrossim, a autorização e homologação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) para a instalação.

Ademais disso, outros órgãos e secretarias podem também serem envolvidos no procedimento. É o caso, a título exemplificativo, da intervenção do Conselho de Patrimônio Histórico e Cultural e da Procuradoria do Município. O primeiro manifesta-se antes da implantação do equipamento em área especial de interesse cultural ou no entorno de imóveis tombados ou inventariados (art. 4º, §1º do Decreto). A Procuradoria, por sua vez, manifestar-se-á sempre que pairar dúvidas quanto à adequação do contrato de seguro a ser realizado pela operadora de telefonia a fim de cobrir eventuais danos patrimoniais e físicos contra terceiros pela instalação da estação de rádio base (art. 9º, §2º do Decreto).

Limitações que visam resguardar a saúde pública são outros obstáculos a serem vencidos pelo empreendedor antes da instalação de novas antenas. Nesse particular, observa-se que a implantação de ERB's deve observar a distância mínima de cinco metros contados do eixo da torre até a divisa do imóvel onde se situa o equipamento, e a distância horizontal mínima de cinquenta metros da divisa de imóveis onde se situem hospitais, escolas de ensino fundamental, médio e pré-escola, creches, clínicas cirúrgicas e geriátricas e centros de saúde (art. 3º, II e III da Lei).

Os dispositivos legais em estudo, todavia, a par de preverem um procedimento extremamente moroso e burocrático para a instalação de novas ERB's, facilitam a implantação destes equipamentos em estruturas que priorizem o compartilhamento de edificações ou que visam a instalação de equipamentos em topos e fachadas de prédios. É o que se observa da leitura do art. 4º da Lei 8.896/02, que ao dispor acerca das diretrizes na implantação de ERB's prevê as

facilitações supramencionadas, além de outras, como a prioridade na utilização de equipamentos de infraestrutura já implantados, a exemplo de redes de iluminação pública e de distribuição de energia, e a integração à paisagem urbana ou mimetismo dos equipamentos com as edificações existentes.

Não sendo possível a implantação de ERB's em obediência às diretrizes do art. 4º, tem-se início as primeiras dificuldades ao empreendedor que na instalação de novos equipamentos deverá observar a distância mínima de quinhentos metros entre uma antena e outra, quando instaladas em torres (art. 4º, §1º).

Esta, portanto, em linhas gerais, a legislação municipal referente ao serviço de telecomunicação na cidade de Porto Alegre. Se, por um lado, dificulta ela a instalação de novos equipamentos de rádio base, por outro, estimula e prioriza o compartilhamento das estruturas existentes e a integração destas à paisagem urbana.

5.3 Imposição de penalidades e sua efetividade

As penalidades administrativas ao fornecedor que viola regras consumeiristas estão previstas nos artigos 55 a 60 do CDC. No rol destas sanções constam, dentre outras, aquelas aplicadas pelo Procon porto-alegrense a fim de punir os empreendedores responsáveis pela baixa qualidade do sinal telefônico na cidade. São elas: a suspensão do fornecimento de produto ou serviço, prevista no inciso VI do art. 56; a imposição de contrapropaganda; e a multa, elencadas nos incisos I e XII do mesmo dispositivo.

Como bem lembra João Batista de Almeida, as reprimendas elencadas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do CDC - dentre as quais se incluem a imposição de contrapropaganda e suspensão do fornecimento de produtos ou serviços - serão aplicadas quando forem constatados vícios de quantidade ou de qualidade por inadequação ou insegurança do produto ou serviço[66].

---

[66] ALMEIDA, João Batista de. A proteção jurídica do consumidor. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 201.

De fato, nos termos dos artigos 58 e 59 do Código, a aplicação destas sanções somente se justificará se impostas nas mencionadas hipóteses. Por outro lado, as demais penalidades, tais como a intervenção administrativa, a cassação de alvará de licença e a suspensão temporária de atividade só serão impostas quando o fornecedor reincidir na prática das infrações de maior gravidade previstas no CDC e na legislação de consumo.

No caso da Capital gaúcha[67], a suspensão da comercialização de novas linhas de telefonia celular e a imposição de contrapropaganda foram, de início, as punições aplicadas. Tais reprimendas, contudo, poderiam resultar na aplicação de sanções mais rigorosas já neste primeiro momento. É que, sobrevindo recorrentes notícias acerca dos problemas enfrentados pelos usuários de telefonia celular quanto à qualidade do sinal telefônico, caracterizada estava a reincidência às infrações de consumo, circunstância que, como visto, nos termos do art. 59 do CDC, autoriza a aplicação de sanções mais gravosas, como a cassação de alvará de licença, por exemplo[68].

Não sendo a postura mais rigorosa aquela adotada pelo Procon municipal, e não se observando, em seguida, uma substancial melhora do sinal telefônico - conforme haviam se comprometido os empreendedores - poderia o órgão ter adotado, em consequência, medidas punitivas mais gravosas, o que, todavia, não se observou, já que, ao ser novamente instado pela OAB Gaúcha, preferiu ele apenas impor multa às companhias.

---

[67] A exemplo de Porto Alegre, a ANATEL também aplicou punição semelhante às operadoras Tim, Oi e Claro em âmbito nacional. Tais empresas foram proibidas, em 23/07/2012, de comercializarem novas linhas de telefonia móvel em diversos estados da federação. Para uma melhor compreensão do tema, ver: http://brasileconomico.ig.com.br/noticias/anatel-proibe-vendas-de-novas-linhas-de-tim-oi-e-claro_119580.html. Acessado em 03.03.2013.

[68] Ver, em sentido contrário, a posição de MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*, 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 1168. Para o autor, a cassação de licença de estabelecimento não pode ser aplicada de forma singular pelos Procons, devendo a penalidade passar obrigatoriamente pelo crivo do município em que situado o estabelecimento infrator: “Esta sanção submete-se, quando se referir a estabelecimento comercial que funcione mediante alvará municipal, ao poder de polícia do município, que poderá cassar a licença do estabelecimento após processo administrativo que apure violação a normas do CDC.”

A forma de atuação do Procon local, contudo, é compreensível. Isso porque, como bem professa Bruno Miragem, providências como a suspensão do fornecimento de produto ou serviço são sanções objetivas e, como tais, contrariam a lógica das penalidades administrativas, já que antes de submeter o infrator a prejuízo concreto, buscam preservar o consumidor frente às práticas infracionais[69]. Assim, mais do que representar prejuízo econômico às operadoras de telefonia móvel, a suspensão da comercialização de novas linhas, por seu caráter objetivo, visou proteger o consumidor da nocividade das condutas antijurídicas adotadas pelos empreendedores.

Aliás, ainda no que diz com a classificação das sanções previstas no CDC, é impositivo observar que o arranjo realizado pela doutrina, que divide as penalidades em *pecuniárias, objetivas* e *subjetivas*[70], permite concluir que, no caso concreto, as providências adotadas - suspensão do fornecimento de produto, imposição de contrapropaganda e multa - são medidas das mais variadas, arroladas cada qual em um campo classificatório distinto.

Dessa forma, por seu caráter econômico, a penalidade de multa é, por lógico, classificada como sanção pecuniária. A imposição de contrapropaganda, punição subjetiva, já que incidente na atividade do fornecedor e não nos produtos ou serviços por ele comercializados, característica das sanções objetivas, com as quais se identifica a suspensão da venda de novas linhas telefônicas, imposta pelo Procon regional[71].

A aplicação destas sanções, no entanto, não parece culminar em significativos efeitos práticos às operadoras. Basta observar, por exemplo, o descaso dos empreendedores em relação ao compromisso firmado quando da injunção das primeiras sanções. Naquela ocasião, as empresas, apesar de se comprometerem em adequar a qualidade de seus serviços, não investiram suficientemente na tecnologia necessária à melhora do sinal telefônico, circunstância

---

[69] MIRAGEM, Bruno. Op. cit., p. 1166.

[70] Nesse sentido, os ensinamentos de DENARI, Zelmo et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor:* comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2007, p. 649; e MIRAGEM, Bruno. Op. cit., p. 1165/1166.

[71] DENARI, Zelmo et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor:* comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2007, p. 649.

que gerou nova representação da OAB Seccional Rio Grande do Sul e consequente aplicação de multa, a qual não foi sequer quitada no prazo legal[72].

A espelhar todo esse descaso está, também, as reclamações dos consumidores em relação aos serviços prestados pelas telefônicas, as quais, mesmo após a adoção das penalidades pelo órgão municipal, continuaram em sua natural progressão. É que, se ao tempo da aplicação das primeiras penalidades haviam sido registradas 806 queixas no Procon municipal contra as empresas de telefonia[73], ao final do ano, quando da nova representação da OAB Gaúcha, as reclamações continuavam a crescer em escala geométrica, atingindo o número de 1.867[74], havendo um incremento, portanto, de 131% em pouco mais de quatro meses.

Este descaso talvez se explique pelo poder econômico das empresas infratoras em questão. Fato é que, dentre as possibilidades de imposição de penas, a autoridade local praticamente esgotou o arsenal legal a seu dispor, o que configura ato louvável, que se espera seja capaz de compelir os empreendedores a investir, a longo prazo (já que não o fizeram a curto e médio prazos), na melhoria de seus serviços.

5.3.1 Suspensão de vendas de novas linhas

A penalidade de suspensão de vendas de novas linhas telefônicas aplicada pelo Procon municipal às operadoras de telefonia celular encontra respaldo legal no

---

[72] PORTO ALEGRE. Procon. *Empresas de Telefonia Serão Inscritas na Dívida Ativa*. Prefeitura de Porto Alegre, em 17/01/2013. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia= 157800&EMPRESAS+DE+TELEFONIA+SERAO+INSCRITAS+NA+DIVIDA+ATIVA> Acesso em 14.02.2013.

[73] PORTO ALEGRE. Procon. *Procon Vai Proibir Venda de Novas Linhas Telefônicas*. Prefeitura de Porto Alegre, em 12/07/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia= 153401&PROCON+VAI+PROIBIR+VENDA+DE+NOVAS+LINHAS+TELEFONICAS> Acesso em 13.02.2013.

[74] PORTO ALEGRE. Procon. *Procon Porto Alegre Teve mais de 19 mil atendimentos em 2012.* Prefeitura de Porto Alegre, em 27/12/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portal_pmpa_ novo/default.php?p_noticia=157353&PROCON+PORTO+ALEGRE+TEVE+MAIS+DE+19+MIL+ATENDIMENTOS+EM+2012>. Acesso em 14.02.2013.

inciso VI do art. 56 do CDC, regra segundo a qual as infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, a diversas sanções, dentre as quais se afigura possível a suspensão do fornecimento de produtos ou serviços. Trata-se, como visto em oportunidade anterior, de penalidade classificada por parte da doutrina como *objetiva* e que, como tal, incide sobre os produtos ou serviços comercializados pelo empreendedor e não propriamente sobre suas atividades[75].

Quanto ao assunto, vale acentuar o ensinamento de Bruno Miragem para quem, embora a penalidade de suspensão de fornecimento de produtos ou serviços possa ser aplicada tanto na hipótese de *vício* quanto na de *fato* de produto ou serviços, têm os órgãos administrativos procurado limitar tal pena àqueles casos que ponham em risco a saúde e a segurança do consumidor[76].

Não foi, todavia, o que se observou no caso em estudo, já que, não obstante fosse deficitário, a precariedade do sinal de telefonia móvel não representava risco à saúde ou segurança dos consumidores. Ainda assim, optou o Procon local pela aplicação da penalidade que suspendia novas vendas.

Embora não guarde maior importância prática, é bom que se diga que tal sanção é também classificada por parcela doutrinária como penalidade *pessoal*, assim entendida como a punição que atinge o sujeito passivo da sanção, limitando a sua própria liberdade de permanecer no mercado ou entabular novos negócios. Por este critério classificatório, a pena *pessoal* desafia a pena *real*, que é aquela que se reflete única e exclusivamente na imposição de sanções que gravam o patrimônio ou

---

[75] Nesse sentido, ver BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 330.

[76] MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*, 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 1166. A respeito do assunto, acentua o autor: "(...) a apreensão, inutilização, cassação de registro ou proibição de fabricação de produtos, assim como a suspensão de fornecimento de produtos ou serviços têm por finalidade a retirada do mercado, em caráter temporário ou permanente, de produtos ou serviços que, por si, exponham o consumidor a risco em razão de defeitos ou mesmo qualidades próprias do produto, cuja comercialização, no estado em que se encontra, caracteriza infração às normas de proteção do consumidor. Tais sanções são aplicadas mais frequentemente buscando a preservação da saúde e da segurança do consumidor, conforme os arts. 6º, I, 8º, 9º e 10 do CDC. Observe-se em relação ao art. 10, inclusive, que ele estabelece um autêntico dever jurídico do fornecedor de não exposição do consumidor a riscos exagerados à sua saúde e segurança, cujo descumprimento acarretará a imposição das sanções objetivas a que ora referimos."

bem de propriedade do infrator, incidindo sobre o objeto ou coisa causadora do ilícito[77].

Classificações à parte, não se pode perder de vista que a punição em estudo foi aplicada de maneira cautelar, incidentalmente ao procedimento administrativo instaurado para apurar as irregularidades na prestação dos serviços de telefonia móvel. A adoção de tal postura é, no entanto, medida excepcional, já que as sanções previstas na legislação de consumo devem ser impostas, de regra, mediante processo administrativo, observados os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

Conforme bem lembra Leonardo Bessa[78], o dispositivo que prevê a possibilidade de aplicação de medidas cautelares tem sido objeto de constantes questionamentos quanto à sua razoabilidade e constitucionalidade.

Bruno Miragem, todavia, defende esta possibilidade. Para o autor, o fundamento teleológico de tal previsão legal reside no art. 6º, VI, do CDC, segundo o qual é direito básico do consumidor *"a efetiva prevenção e reparação dos danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos"*. Assim, sendo a prevenção do dano necessariamente precedente à reparação, justificada estaria a adoção de medidas urgentes[79].

Lembra o doutrinador, contudo, que o "*requisito da cautelar será a demonstração do risco de não aproveitamento da atuação administrativa em razão do decurso do tempo até a execução da futura decisão do processo*". Nesse particular, o comportamento do Procon municipal parece ter sido, também, justificável, já que diante das reiteradas violações das normas de consumo por parte das empresas telefônicas, a atuação administrativa somente estaria preservada mediante a adoção de medidas cautelares que estancassem o comércio de produtos e serviços sabidamente viciados.

---

[77] ANDRADE, Vitor Morais de. *Sanções Administrativas no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Atlas, 2008, p. 77/78.
[78] BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 369.
[79] MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*, 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 1169.

5.3.2 Imposição de contrapropaganda

A penalidade consistente na imposição de contrapropaganda é, nas palavras de Zelmo Denari, a "*modalidade de sanção mais temida dos fornecedores que praticam a publicidade enganosa ou abusiva*[80]*"*. Trata-se de norma concebida com o escopo de proteger o direito básico do consumidor a uma publicidade correta, clara e precisa.

Nesse sentido, o art. 37, § 1º do Estatuto do Consumidor classifica como enganosa "*qualquer modalidade de informação ou comunicação de caráter publicitário, inteira ou parcialmente falsa, ou, por qualquer outro modo, mesmo por omissão, capaz de induzir em erro o consumidor a respeito da natureza, características, qualidade, quantidade, propriedades, origem, preço e quaisquer outros dados sobre produtos e serviços*". O § 2º do mesmo dispositivo, por seu turno, arrola como abusiva, dentre outras, "*a publicidade discriminatória de qualquer natureza, a que incite à violência, explore o medo ou a superstição, se aproveite da deficiência de julgamento e experiência da criança, desrespeita valores ambientais, ou que seja capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa à sua saúde ou segurança*".

Na hipótese em estudo, o Procon municipal via-se diante de verdadeira publicidade enganosa, assim considerada já que as operadoras de telefonia autuadas, ao não divulgarem a deficiência das suas coberturas, omitiam informações essenciais a respeito da qualidade dos bens por elas comercializados, induzindo o consumidor a adquirir "*produtos ou serviços em desacordo com sua vontade e iludido quanto às suas reais potencialidades*[81]*"*.

Assim, ao tempo em que, através de medida cautelar, exigiu o Procon a suspensão da venda de novas linhas, também impôs o órgão a sanção relativa à

---

[80] DENARI, Zelmo et. al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor:* comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro. Forense Universitária, 2007, p. 654.
[81] ALMEIDA, João Batista de. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 193.

contrapropaganda, através da qual as operadoras foram instadas a comunicar aos seus clientes a real abrangência da área de cobertura dos planos de telefonia móvel e internet 3G. Tal penalidade, realizada às expensas das infratoras, da mesma forma, frequência e no mesmo veículo, local, espaço e horário das publicidades ordinariamente por elas veiculadas, nos termos do que prevê o §2º do art. 60 do CDC, noticiava a deficiência do sinal de telefonia móvel posto à disposição dos consumidores.

5.3.3 Multa

A pena de multa consta do inciso I, do art. 56, do CDC e, consiste, segundo a doutrina de Leonardo Bessa, na penalidade administrativa mais aplicada pelos Procons[82]. A sua imposição deve ocorrer mediante procedimento administrativo e os valores amealhados reverterão para o Fundo vinculado à pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção.

Dessa forma, as multas impostas pelos órgãos federais serão arrecadadas pela União e revertidas ao Fundo de que trata a Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85). Quando cabíveis aos Estados ou Municípios reverterão, conforme o caso, aos respectivos Fundos estaduais ou municipais de proteção do consumidor, fulcro no art. 57 do CDC.

A respeito do assunto, João Batista de Almeida lembra, com propriedade, que a distribuição dos valores arrecadados conforme a pessoa jurídica que impôs a sanção fez cessar as críticas direcionadas ao revogado Decreto 861/93, que estabelecia as normas gerais de aplicação de sanções administrativas e realizava uma divisão anacrônica dos valores, destinando uma parte deles à União, e outras duas partes a Estados e Municípios, sem qualquer critério lógico[83].

---

[82] BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 330.
[83] ALMEIDA, João Batista de. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 200.

Como parâmetro para a graduação da multa, o CDC, ainda no art. 57, adota três diferentes critérios: a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor. Ao comentar tal disposição, Bruno Miragem, a par de lembrar que a atenção a tais critérios deve ocorrer através de decisão fundamentada, que demonstre os argumentos concretos capazes de sustentar a graduação no patamar imposto, reconhece que em significativa parte das vezes é impossível não desaguar em um juízo discricionário desta avaliação por parte da autoridade administrativa.[84]

No caso em estudo, as operadoras Oi, Claro e Vivo foram multadas, cada qual, com o montante de R$ 138.890,00 (cento e trinta e oito mil, oitocentos e noventa reais). À operadora Tim, por sua vez, já que não comprovados investimentos mínimos na infraestrutura do seu sinal telefônico, foi imposta sanção da R$ 166.668,00 (cento e sessenta e seis mil, seiscentos e sessenta e oito reais).

No ponto, parece ter a autoridade administrativa mais uma vez andado bem. Isso porque, levando-se em consideração os três diferentes critérios sopesados na graduação da multa – gravidade da infração, vantagem auferida pelos empreendedores e suas condições econômicas -, não é difícil perceber que todos devem ser considerados em seu grau máximo.

A gravidade da infração é latente, já que as operadoras vendiam produtos cujos serviços não poderiam, após, sustentar. A vantagem auferida, por seu turno, considerando o gigantesco tamanho do mercado de telefonia móvel é de proporções incalculáveis e, por fim, as condições econômicas dos infratores dão a elas a qualidade de grandes empresas, plenamente capazes de arcar com o valor das penalidades.

As operadoras de telefonia multadas, todavia, infelizmente não adimpliram, de forma administrativa, com as multas a elas impostas, circunstância que culminou com a inscrição delas em dívida ativa do município, a ser cobrada através de posterior ação executiva fiscal.

---

[84] MIRAGEM, Bruno. *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*, 3. ed. São Paulo: RT, 2010, p. 1187.

CONCLUSÃO

Em uma sociedade de massa, em que o consumo toma contornos a cada dia mais vultosos, não é de se estranhar que cresçam, na mesma proporção, as violações às normas de consumo. A atuação preventiva e repressiva do Estado a fim de coibir esses abusos mostra-se, por isso, cada vez mais relevante.

Nesse particular, medidas fiscalizatórias como a do Procon Porto Alegre tomada a fim de coibir as transgressões perpetradas por companhias telefônicas no município devem ser celebradas.

Sabidamente deficitário, o sinal de telefonia móvel na cidade não era tratado pelas telefônicas com a seriedade demandada. Dessa forma, conquanto o serviço continue negligenciado, as operadoras, agora, sentem que seus investimentos (ou a falta deles) sofrem constante vigilância do órgão local de defesa do consumidor.

Se não é capaz de compelir os empresários do setor em aplicar recursos a médio e longo prazo na melhora da qualidade do sinal telefônico, por certo que ações como a do Procon municipal têm efeito pedagógico importante, já que, além de desnudarem o descaso das operadoras em relação a seus clientes, também demonstram a atenção estatal dispensada ao assunto.

A atuação do Estado, contudo, não pode descurar-se dos ditames constitucionais e legais referentes ao tema. O manancial de diplomas que regulam as penalidades e a atuação dos órgãos investidos da atribuição de aplicá-las é extenso e, por vezes, complexo. Assim, um estudo minucioso desta legislação foi, também, um dos escopos do presente trabalho.

Dito isso, pode-se afirmar, em conclusão, que a importância da atuação administrativa do Estado na repressão às violações às normas de consumo reside justamente nos efeitos práticos e pedagógicos que gera. Prático, por um lado, já que se não representam uma melhora na qualidade produtos e serviços prestados aos consumidores de imediato, num período maior de tempo essa melhora tende a se observar. Pedagógico, por outro, porque representa a acuidade estatal no trato com

as diretrizes consumeiristas por ele próprio impostas, demonstrando a vigilância exercida em relação àqueles que se permitem violar normas de consumo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. **A Proteção Jurídica do Consumidor**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

AMARAL, Luiz Otavio de Oliveira. **Teoria Geral do Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, 2010.

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

AZEVEDO, Fernando Costa de. Considerações sobre o direito administrativo do consumidor. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, n. 68, p 38-90, 2008.

BARROSO, Luís Roberto. **Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 3 ed. São Paulo, Saraiva, 2011.

____. **Interpretação e Aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BENJAMIN, Antonio Herman V; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 3. ed. São Paulo: RT, 2009.

BONATTO, Cláudio; MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Questões controvertidas no Código de Defesa do Consumidor**: principiologia, conceitos, contratos atuais. 5a. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

BESSA, Leonardo Roscoe; BENJAMIN, Antonio Herman V; MARQUES, Claudia Lima; **Manual de Direito do Consumidor**. 3. ed. São Paulo: RT, 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 561-8/DF**. Requerente: Partido dos Trabalhadores. Requerido: Presidente da República. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, 23 de março de 2001. Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1522905> Acesso em 05/03/2013.

____. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. 48 ed. São Paulo: Saraiva, 2013. 472p.

____. **Decreto n. 2.181**, de 20 de março de 1997. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm> Acesso em 05/03/2013.

____. **Exposição de motivos da EC 8/1995**, de 15 de agosto de 1995. Disponível em <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD15MAR1995.pdf#page=30> Acesso em 05/03/2013 (página 3243).

____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso em Mandado de Segurança n. 26.397/BA**, da Segunda Turma. Recorrente: Sul América Capitalização S/A. Recorrido: Estado da Bahia. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 11/04/2008.

Disponível em <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200800394009&pv=010000000000&tp=51> Acesso em 06/03/2013.

____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial n. 555111**, da Terceira Turma. Recorrente: Nucleo de Defesa do Consumidor. Recorrido: Ford Factoring Fomento Comercial LTDA. Relator: Min. Castro Filho. Brasília, 18 de dezembro de 2006. Disponível em <http://www.stj.jus.br/webstj/processo/Justica/detalhe.asp?numreg=200301163609&pv=010000000000&tp=51> Acesso em 05.03.2013.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. **Programa de Direito do Consumidor**. São Paulo: Atlas, 2008.

COMPARATO, Fábio Konder. A proteção do consumidor: importante capítulo do direito econômico. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, n. 77, p. 27-46, 2011.

DENARI, Zelmo et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

EFING, Antônio Carlos. O dever do Banco Central do Brasil de controlar a atividade bancária e financeira, aplicando as sanções administrativas previstas no sistema de proteção ao consumidor. **Revista da Associação dos Juízes do Estado do Rio Grande do Sul** II/598. Porto Alegre: Ajuris, p. 593-598, 1998.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de Direitos do Consumidor**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FINK, Daniel Roberto et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**: comentado pelos autores do anteprojeto. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V.; MIRAGEM, Bruno. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MIRAGEM, Bruno; MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 3. ed. São Paulo: RT, 2010.

____. Bruno Nubens Barbosa. A Defesa Administrativa do Consumidor no Brasil. Alguns aspectos. **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, n. 46, p. 120-163, 2003.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

PASQUALOTTO, Adalberto. Dará a reforma do Código de Defesa do Consumidor um sopro de vida? **Revista de Direito do Consumidor**. São Paulo: RT, n. 78, p. 11-20, 2011.

PODESTÁ, Fábio Henrique. **Interesses Difusos, Qualidade da Comunicação e Controle Judicial**. São Paulo: RT, 2002. (Biblioteca de Direito do Consumidor 9).

PORTO ALEGRE. **Decreto n. 13.927**, de 18 de outubro de 2002. Disponível em <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/TI_Numerica.htm#DECRETOS> Acesso em 05/03/2013

____. Procon. **Empresas de Telefonia Serão Inscritas na Dívida Ativa**. Prefeitura de Porto Alegre, em 17/01/2013. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=157800&EMPRESAS+DE+TELEFONIA+SERAO+INSCRITAS+NA+DIVIDA+ATIVA> Acesso em 06/03/2013.

____. Procon. **Encontro Propõe Melhorias no Serviço de Telefonia Móvel**. Prefeitura de Porto Alegre, em 17/07/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=153495&ENCONTRO+PROPOE+MELHORIAS+NO+SERVICO+DE+TELEFONIA+MOVEL> Acesso em 06/03/2013.

____. **Lei n. 8.896**, de 26 de abril de 2002. Disponível em <http://www.camarapoa.rs.gov.br/biblioteca/integrais/TI_Numerica.htm#LEIS> Acesso em 05/03/2013.

____. Procon. **Operadoras de Celular Regularizam Situação Junto ao Procon**. Prefeitura de Porto Alegre, em 20/07/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=153581&OPERADORAS+DE+CELULAR+REGULARIZAM+SITUACAO+JUNTO+AO+PROCON> Acesso em 06/03/2013.

____. Procon. **Procon Porto Alegre Multa Telefônicas**. Prefeitura de Porto Alegre, em 10/12/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=157011&PROCON+PORTO+ALEGRE+MULTA+TELEFONICAS> Acesso em 06/03/2013.

____. Procon. **Procon Porto Alegre Teve Mais de 19 mil Atendimentos em 2012**. Prefeitura de Porto Alegre, em 27/12/2012. Disponível em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=157353&PROCON+PORTO+ALEGRE+TEVE+MAIS+DE+19+MIL+ATENDIMENTOS+EM+2012> Acesso em 06/03/2013.

____. Procon. **Procon Proíbe Venda de Novas Linhas de Telefonia Móvel**. Prefeitura de Porto Alegre, em 16/07/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=153465&PROCON+PROIBE+VENDA+DE+NOVAS+LINHAS+DE+TELEFONIA+MOVEL> Acesso em 06/03/2013.

____. Procon. **Procon Vai Proibir Venda de Novas Linhas Telefônicas**. Prefeitura de Porto Alegre, em 12/07/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=153401&PROCON+VAI+PROIBIR+VENDA+DE+NOVAS+LINHAS+TELEFONICAS> Acesso em 06/03/2013.

____. Procon. **Smic e Procon Recebem Representação da OAB Contra Telefônicas**. Prefeitura de Porto Alegre, em 23/11/2012. Disponível em <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/default.php?p_noticia=156545&SMIC+E+PROCON+RECEBEM+REPRESENTACAO+DA+OAB+CONTRA+TELEFONICAS> Acesso em 06/03/2013.

RÊGO, Lúcia. **A Tutela Administrativa do Consumidor**: regulamentação estadual. São Paulo: RT, 2007. (Biblioteca de Direito do Consumidor 33).

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

SILVA NETO, Marcelino R. da. **A regulamentação das sanções administrativas no Código de Defesa do Consumidor**. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, n. 9, p. 92-106, 1994.

SODRÉ, Marcelo Gomes. **A Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor**. São Paulo: RT, 2007. (Biblioteca de Direito do Consumidor 32).