

## PARECER Nº , DE 2015

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 143, de 2014, do Senador Antonio Carlos Rodrigues, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para obrigar o fornecedor a devolver ao consumidor a quantia cobrada indevidamente em quádruplo, no caso de fornecimento dos serviços que especifica.*

RELATOR: Senador **RONALDO CAIADO**

### I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 143, de 2014, de autoria do Senador Antonio Carlos Rodrigues, que *altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para obrigar o fornecedor a devolver ao consumidor a quantia cobrada indevidamente em quádruplo, no caso de fornecimento dos serviços que especifica.*

Dois artigos compõem o projeto.

O art. 1º cria um segundo parágrafo no art. 42, do Código de Defesa do Consumidor (CDC), para determinar que a repetição do indébito, quando cobrado indevidamente em desfavor do consumidor, terá a devolução em quádruplo, nos casos de fornecimento de qualquer dos serviços de água canalizada, energia elétrica, gás canalizado, captação de esgoto e telecomunicações.



O art. 2º encerra cláusula de vigência, a contar da data de publicação.

A justificação da proposição é no sentido de tentar recuperar a eficiência do instrumento da repetição do indébito, na medida em que há uma aparente insuficiência da obrigatoriedade de devolução em dobro de quantias cobradas indevidamente pelos fornecedores de serviços públicos essenciais, como água, luz, telefone, entre outros.

O projeto foi distribuído a esta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), a quem compete emitir decisão terminativa.

Em outubro de 2014, o Senador Valdir Raupp apresentou parecer pela rejeição da proposição alegando que a devolução em quádruplo de quantias indevidamente cobradas pelos fornecedores dos serviços de água canalizada, energia elétrica, gás canalizado, captação de esgoto e telecomunicações, seria excessivamente rigorosa e afrontaria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, intrínsecos aos diplomas legais. Ademais, aduziu que o enfrentamento da judicialização do consumo deveria ser o alvo nodal de proposições, uma vez que inibiria o desrespeito do fornecedor à norma consumeirista e conferiria agilidade em resoluções de conflitos ainda no âmbito administrativo.

Não foram apresentadas emendas.

## II – ANÁLISE

No que se refere à constitucionalidade da proposição, observa-se que a União é competente para legislar a respeito de direito do consumidor, a teor do art. 24, V, da Constituição Federal (CF) e do art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A matéria veiculada não é de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1º, da CF) nem está no rol das competências exclusivas do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas, expresso nos arts. 49, 51 e 52 da CF.

Quanto à espécie normativa utilizada, verifica-se que a escolha por um projeto de lei ordinária revela-se correta, pois a matéria não está reservada pela CF à lei complementar.

No que concerne à juridicidade, a proposição afigura-se irretocável, porquanto: i) o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; ii) a matéria nela vertida *inova* o ordenamento jurídico, uma vez que cria condutas às prestadoras de serviços públicos essenciais; iii) possui o atributo da *generalidade*, na medida em que as normas do projeto aplicam-se, indistintamente, a todas prestadoras do setor de água e gás canalizados, energia elétrica, captação de esgoto e telecomunicações; iv) afigura-se dotada de potencial *coercitividade*, pois vinculam os fornecedores; e v) revela-se compatível com os princípios diretores do sistema de direito pátrio.

Consoante o disposto no art. 102-A, inciso III, do RISF, compete a esta Comissão pronunciar-se sobre o mérito de matérias atinentes à defesa do consumidor.

Acerca da técnica legislativa, o projeto observa as regras previstas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001.

Quanto ao mérito, entendemos que a repetição do indébito é um tema relevante, mas merece melhoramentos, principalmente quando observados os princípios que regem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

No Código Civil (CC), a repetição do indébito em dobro está prevista em alguns poucos artigos, a saber: art. 773, ao tratar da responsabilidade do segurador que não expede, intencionalmente, a devida apólice ao segurado; art. 1.259, quando ocorre a invasão do solo alheio com fins injustificáveis; art. 939, ao demandar dívida antes do vencimento; e art. 940, quando alguém demandar dívida já paga (restituição em dobro) ou pedir mais do que devido (restituição simples). Em todos os artigos mencionados, o elemento subjetivo da má-fé ou o elemento subjetivo da culpa estão presentes e são os caracterizadores da exigência da devolução em dobro.

No CDC, ao dispor sobre a cobrança de dívidas, previu-se no art. 42, parágrafo único, a presunção de culpa ou má-fé (dolo) quando o consumidor é demandado a pagar quantia indevida. Em outras palavras, tendo em vista a previsão de uma desigualdade legal, qual seja a vulnerabilidade entre consumidor e fornecedor, qualquer quantia cobrada

indevidamente terá direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais.

Contudo, a regra do parágrafo único do art.42 admite uma exceção: engano justificável.

A jurisprudência é farta no sentido de que invertido o ônus para o fornecedor e não comprovado o engano justificável, o direito à repetição do indébito estaria resguardado.

Nota-se, que na prática, os fornecedores tendem a restituir a quantia cobrada indevidamente, após uma contestação da fatura, normalmente alegando algum “engano justificável”. Mas para a devolução em dobro, a praxe é a judicialização da demanda.

Conforme aduz a justificação do PLS, notamos que o ressarcimento em dobro não parece ser suficiente para alterar o comportamento pretendido dos fornecedores. De fato, os serviços públicos, os quais o projeto se reporta, além de essenciais são suscetíveis a contestações de faturas provenientes dos usuários do serviço. Ademais, a maior parte das contestações de fatura refere-se a pequenos valores que não estimulam a cobrança pela via judicial, portanto, caso seja majorada a devolução para quatro vezes, persistiria a necessidade de judicialização da demanda.

Levando-se em consideração que as empresas analisam riscos para tomadas de decisões economicamente racionais, propomos medida alternativa que não só resguarde o espírito da proposta, mas que também crie estímulo ao cumprimento pelos fornecedores, ainda em âmbito extrajudicial, do instituto de repetição de indébito previsto no CDC.

A proposta consiste em estabelecer que se a fornecedora realmente entenda que há engano justificável deverá ressarcir imediatamente apenas o valor cobrado a maior e apresentar a devida justificção do engano ao consumidor, por escrito, motivando a falha na cobrança.

É imperioso registrar que para as Turmas que compõem a Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça basta a culpa (imprudência, negligência e imperícia) para o cabimento da devolução em dobro dos valores pagos indevidamente pelo consumidor.



Caso o consumidor judicialize a demanda e o fornecedor de quaisquer dos serviços públicos objetos do PLS não consiga comprovar o engano justificável, a devolução do pedido de repetição de indébito deverá ser pago em quádruplo.

A medida estimulará as concessionárias a cumprirem, extrajudicialmente, a devolução em dobro prevista no CDC quando efetuar cobranças de quantias indevidas. Ainda, a medida exigirá que os fornecedores de serviços apresentem motivação clara do que se considerou como erro justificável a fim de evitar ações de cobrança judiciais com pedidos de devolução em quádruplo.

### III – VOTO

Ante o exposto, votamos pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do Projeto de Lei do Senado nº 143, de 2014, e, no mérito, pela aprovação da proposição com a seguinte emenda.

#### EMENDA Nº – CMA

Dê-se ao art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 143, de 2014, a seguinte redação:

“**Art. 1º** O art. 42 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), passa a vigorar acrescido dos §2º e §3º, com a seguinte redação, renumerando-se o atual parágrafo único como §1º:

.....  
**‘Art. 42.** .....

§1º .....

§2º O engano justificável a que se trata o §1º deste artigo deverá ser direcionado ao consumidor por escrito.

§3º A devolução a que se refere o §1º deste artigo, caso se dê por via judicial, dar-se-á em quádruplo, nas hipóteses de fornecimento dos seguintes serviços:

I – água canalizada;

II- energia elétrica;

III – gás canalizado;

IV – captação de esgoto;

V – telecomunicações.” (NR)



Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



SF/15135.08488-55