



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel



SF/23813.22013-06

PARECER Nº , DE 2023

De PLENÁRIO, sobre o Projeto de Lei nº 316, de 2021 (PL nº 5675/2013), do Deputado Aureo Ribeiro, que *altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para reduzir a pena imputada aos crimes contra as relações de consumo, e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para estabelecer a inversão do ônus da prova para a comprovação pelos fornecedores da adequação dos seus produtos ou serviços ao consumo e ao uso.*

Relator: Senador **ANGELO CORONEL**

I – RELATÓRIO

Vem a Plenário para exame, o Projeto de Lei (PL) nº 316, de 2021 (na origem Projeto de Lei nº 5675, de 2013), do Deputado Áureo Ribeiro, que altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para reduzir a pena imputada aos crimes contra as relações de consumo, e a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor - CDC), para estabelecer a





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

inversão do ônus da prova para a comprovação pelos fornecedores da adequação dos seus produtos ou serviços ao consumo e ao uso.

Na justificação do Projeto, defendeu-se que:

“O projeto ora apresentado visa corrigir distorção contida no art. 7º da Lei nº 8.137/90, que tipifica nove condutas criminosas com a previsão de pena única para todas elas: detenção de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, ou multa, o que rompe a proporcionalidade da relação gravidade da conduta *versus* penas em abstrato.

Cada conduta criminosa abrangida pelo artigo em questão tutela um bem jurídico diferente. Citamos como exemplo o art. 7º, IX, da Lei 8.137/90, que apena a conduta de vender, ter em depósito para vender ou expor à venda matéria prima ou mercadorias em condições impróprias para o consumo, com pena prevista de detenção de dois a cinco anos ou multa, enquanto todos os crimes previstos no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, que também tutela as relações de consumo e a saúde do consumidor, são de menor potencial ofensivo, com penas máximas que não ultrapassam 2 (dois) anos.

.....

O projeto visa ainda extirpar do ordenamento jurídico o tipo penal culposo, previsto no art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.137/90, que afronta o princípio penal da intervenção mínima (direito penal mínimo), segundo o qual o caráter penal repressivo deve limitar-se a tutelar condutas de reprovação considerável – minimamente significativas em âmbito criminal.

O Direito Penal não pode - e não deve - interferir nas relações jurídicas que o Direito Civil regula de maneira eficaz, conferindo solução ao conflito de interesses. O que a prática nos demonstra é que o consumidor que adquire produtos impróprios para o consumo almeja tão somente a reparação civil do dano, pretensão invariavelmente deduzida em face do estabelecimento comercial. A responsabilização penal deve ser a *última ratio* lançada pelo Estado para regular uma conduta.”.

Durante a tramitação do Projeto na Câmara dos Deputados, o PL foi emendado para prever um art. 3º. Referido dispositivo acrescenta ao CDC



SF/23813.22013-06





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

o art. 18-A para impor aos estabelecimentos responsáveis pelo fornecimento, pela oferta, pela exposição à venda e pela manutenção em depósito de produtos ou pela prestação de serviços destinados ao consumidor final o ônus da prova de que seus produtos ou serviços são próprios para o consumo e para o uso. Ademais, optou-se por manter as condutas culposas previstas nos incisos II, III e IX do art. 7º da Lei nº 8.137, de 1990, mas com a redução da respectiva pena privativa de liberdade pela metade.

Por fim, foram apresentadas as seguintes emendas ao PL:

- Emenda nº 1 – PLEN, da Senadora Rose de Freitas, que pretende alterar a redação do parágrafo único do art. 7º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, na forma do art. 2º do PL, para prever que a pena de multa também poderá ser reduzida pela metade;
- Emenda nº 2 – PLEN, do Senador Izalci Lucas, que pretende alterar o *caput* e o parágrafo único do art. 18-A, inserido no Código de Defesa do Consumidor pelo art. 3º do PL, para aperfeiçoar a redação de ambos os dispositivos; e
- Emenda nº 3 – PLEN do Senador Mecias de Jesus, para inserir artigo à proposição estabelecendo que as disposições relacionadas à inversão do ônus da prova constantes do art. 3º da proposição aplicar-se-ão também a operações conduzidas no mercado de ativos virtuais.
- Emenda nº 4 – PLEN do Senador Carlos Viana, para prever que em duas hipóteses do crime contra o consumidor a pena será aumentada de um terço à metade se o crime for praticado contra idoso ou pessoa com deficiência.
- Emenda nº 5 – PLEN do Senador Rodrigo Cunha, para prever a inversão do ônus da prova em processo administrativo.



SF/23813.22013-06





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

II – ANÁLISE

Preliminarmente, registramos que a matéria sob exame não apresenta vícios de constitucionalidade formal, uma vez que o direito penal está compreendido no campo da competência legislativa privativa da União, consoante dispõe o art. 22, I, da Constituição Federal (CF). Da mesma forma, o direito do consumidor, nos termos do art. 24, V, da CF pode ser legislado concorrentemente pelos entes federados, cabendo à União a edição de normas gerais. Ademais, não se trata de matéria submetida à iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do § 1º do art. 61, da Carta Magna.

No mérito, entendemos que o PL é conveniente e oportuno, além de obedecer às normas referentes à técnica legislativa.

Estamos com o autor da proposição quando assevera que o **Direito Penal deve atuar de forma subsidiária**, apenas quando os demais ramos do Direito não se mostrarem suficientes ou adequados para a tutela de determinados bens jurídicos. Veja-se que, no campo do Direito do Consumidor, o Direito Penal tem pouco a contribuir, visto que **os principais objetivos do sistema de proteção do consumidor são a regularidade do ambiente de circulação de produtos e serviços com a ágil identificação de irregularidades (o que já é feito pelas normas administrativas sob tutela de Procons e agências de vigilância sanitária, por exemplo) e a justa e rápida reparação na hipótese de ocorrência de danos ao consumidor.**

Nesse contexto, o vigente art. 7º da Lei nº 8.137, de 1990, estabelece **sanção que nos parece injusta e desproporcional (dois a cinco anos de detenção, ou multa)** para condutas que podem ser mais efetivamente sancionadas por outros ramos do direito, como o direito administrativo. Para fins de comparação, o Código Penal prevê em seu art. 121, §3º, pena de 1 a 3 anos para o crime de homicídio culposo. A intervenção do Direito Penal somente se justifica quando fracassarem as demais formas protetoras do bem jurídico previstas em outros ramos do Direito.



SF/23813.22013-06





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Por isso, estamos convencidos que **um patamar de pena que esteja fixado em seis meses a dois anos de detenção ou multa nos parece bastante adequado e suficiente para reprimir condutas delituosas e mesmo prevenir sua ocorrência**, além de passar a admitir os benefícios penais despenalizadores da Lei nº 9.099, de 1995 (Lei dos Juizados Especiais), como a transação penal, **evitando com isso situações vistas hoje em dia em que gerentes de supermercados são presos em flagrante por descuidos na logística de reposição de mercadorias nas gôndolas dos mercados e acabam deixando em oferta um ou outro produto com data vencida. Não estamos dizendo que isso possa ser tolerado, mas prender um gerente de supermercado e submetê-lo a uma ação penal com pena de até 5 anos se revela desproporcional; medidas administrativas como a multa já servem suficientemente para sancionar e reprimir esses erros.**

Com isso, estaremos inclusive compatibilizando e tornando proporcionais a Lei 8.137, objeto de alteração deste Projeto, com o CDC, já que ambos cuidam de crimes de espécie semelhante.

Também estamos de acordo com a previsão de que em algumas modalidades de crime contra o consumidor previstas no artigo 7º da Lei 8.137 a modalidade culposa (quando não existe o dolo) deve ser punida de forma ainda mais branda, mas em um patamar reduzido pela metade ou apenas multa, ante a ausência de maior gravidade da ação ou omissão do fornecedor. Seriam por exemplo os casos de venda de produto em embalagem fora dos padrões exigidos ou a mistura de produtos com qualidade diferentes para a venda pelo valor daquele com maior qualidade. Em casos assim, ficando demonstrado que o fornecedor não agiu com dolo, com intenção de prejudicar o consumidor, ele deve responder sim pelo crime, mas na forma culposa, por ter agido com imperícia, imprudência ou negligência.

Entretanto, e esse ponto se mostra muito importante, propomos emenda que prevê a inserção de um parágrafo no art. 7º da Lei 8.137 prevendo que a pena será aplicada em dobro se, na mistura de gêneros ou mercadorias, for violada norma técnica de padronização estabelecida pelo órgão competente. Essa alteração tem como base sugestão apresentada pelo ilustre Senador Carlos Viana.





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

No nosso entendimento, é procedente tal alteração, uma vez que quando se viola norma técnica de padronização para a composição do produto, a gravidade da conduta é muito maior, devendo, em razão disso, ser punida de forma mais rigorosa. Como exemplo citamos a comercialização de gasolina. É sabido que esse combustível só pode ser ofertado ao consumidor com a observação de padrões de mistura de etanol, formas de armazenagem e transporte, entre outras normas técnicas definidas por órgão especializado. A inobservância desses padrões pode acarretar enormes riscos e danos ao consumidor, muito maiores que a simples mistura de produtos mais simples. Por essa razão, nesses casos em que exista norma técnica que define a forma como o produto deve ser posto à venda, a pena deve ser maior, podendo chegar então ao dobro.

E apenas para deixar esse ponto bem esclarecido e evitar dúvidas quanto a estarmos deixando a sociedade desprotegida em casos tão sensíveis como na venda de combustíveis, lembramos que a adulteração de combustíveis também pode ser punida nos termos da Lei 8.176, que prevê pena de 1 a 5 anos para a aquisição, distribuição ou revenda de combustíveis em desacordo com as normas estabelecidas. Caberá então ao Ministério Público, titular da ação penal, na avaliação de cada caso, aplicar a lei 8.137 (crimes contra as relações de consumo) ou a lei 8.176 (crimes contra a ordem econômica).

Observação semelhante vale para casos em que a adulteração de outros tipos de produtos ofereça risco à saúde do consumidor. Nesse tipo de caso, a conduta também é mais grave, todavia importante relembrar que ela não é abarcada pela Lei 8.137 (que estamos modificando agora), mas sim pelo Código Penal, que no artigo 272 tipifica o crime de falsificação ou adulteração de produtos alimentícios. Como exemplo podemos relembrar antigos casos de adulteração de leite com formol ou o recente caso de uma cervejaria em Minas Gerais que distribuiu cerveja com um componente nocivo à saúde, inclusive provocando morte e sequelas em consumidores. Os envolvidos nesses casos respondem à denúncia feita com base no artigo 272 do Código Penal. Portanto, as diminuições das penas que estamos acatando neste projeto que altera a Lei 8.137 não deixam a sociedade e o consumidor desprotegidos.



SF/23813.22013-06





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Passando para outra parte do projeto, que trata especificamente do Código de Defesa do Consumidor, analisaremos o art. 3º do PL, que impõe de forma automática a inversão do ônus ao fornecedor para que ele prove que o produto é próprio para o uso e o consumo.

No Direito, as controvérsias costumam ser resolvidas por meio de um princípio básico: ao sujeito que denuncia alguma violação, cabe comprovar fatos constitutivos do direito que foi violado; já ao sujeito acusado, incumbe demonstrar fatos modificativos, impeditivos ou extintivos do direito alegado. Ou seja, quem alega deve provar suas alegações.

No Direito Consumerista, todavia, o consumidor ocupa naturalmente uma posição vulnerável na relação com o fornecedor, que possui domínio da técnica e, em geral, superioridade econômica. Assim, o CDC prevê em seu artigo 6º, inciso VIII, a flexibilização daquela regra probatória, de modo a permitir ao juiz que determine a inversão do ônus e incumba ao fornecedor comprovar que o direito do consumidor não foi violado. Para autorizar essa inversão de ônus, o juiz deve verificar no caso concreto uma de duas circunstâncias: (1) se as alegações apresentadas pelo consumidor são verossimilhantes – ou seja, se há indícios de que as alegações são verdadeiras; ou (2) se o consumidor é hipossuficiente, ou seja, possui condições técnicas ou econômicas inferiores às do fornecedor. Essa é a regra vigente.

O art. 3º do PL nº 316/21 pretende estender a possibilidade de inversão do ônus da prova para o âmbito administrativo e deixa implícito que os fornecedores sempre terão de demonstrar às autoridades fiscalizadoras ou mesmo judiciais que os produtos e serviços são próprios para o consumo e o uso. Ou seja, cria-se um dever automático para os fornecedores de produtos e mercadorias de terem de provar a idoneidade de seus produtos quando questionados, mesmo sem maiores indícios de alguma irregularidade. A proposta também prevê a possibilidade de sanções administrativas, caso os produtos ou serviços fornecidos provoquem graves danos individuais ou coletivos, como lesões ao patrimônio, à integridade física, à saúde, entre outros.



SF/23813.22013-06





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Ocorre que essa previsão já está regulada pelo CDC no artigo 6º de maneira razoável, permitindo que o juiz, na análise do caso concreto e com evidências mínimas da alegação do consumidor, possa determinar a inversão do ônus da prova e transferir para o fornecedor a obrigação de provar que seu produto estava em boas condições ou dentro dos padrões exigidos. A imposição automática dessa inversão do ônus da prova cria um dever desproporcional aos fornecedores.

Mesmo na esfera administrativa já existe uma sistemática definida e eficaz. O próprio CDC e outras leis aplicáveis trazem normas com previsões e instrumentos que possibilitam uma defesa do consumidor tão eficiente. Citamos como exemplo:

- O art. 38 do CDC prevê que “o ônus da prova da veracidade e correção da informação ou comunicação publicitária cabe a quem as patrocina” (ou seja, ao fornecedor);
- O art. 55, § 4º do CDC estabelece que “os órgãos oficiais poderão expedir notificações aos fornecedores para que, sob pena de desobediência, prestem informações sobre questões de interesse do consumidor, resguardado o segredo industrial”;
- Os arts. 12 e 14 do CDC preveem a responsabilidade do fornecedor pelo fato do produto e do serviço, independente de culpa, exceto quando provar: i) que não colocou o produto no mercado; ii) que o defeito alegado inexistiu; ou iii) que houve culpa exclusiva do consumidor ou terceiro;
- Os arts. 4º, 29 e 39 da Lei do Processo Administrativo (Lei nº 9.784/99) estabelecem o dever de o fornecedor prestar informações que deem subsídio à reclamação do consumidor; e



SF/23813.22013-06





SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Angelo Coronel

- O § 1º do art. 33 e o inciso IV do art. 44 do Decreto nº 2.181, de 1997, trazem comandos aplicáveis ao processo administrativo sancionador na apuração de práticas infrativas às normas de proteção e defesa do consumidor, que, se utilizados, possuem efeitos equivalentes ao de inversão do ônus da prova.

E ainda acrescentamos que já existe um rol de sanções administrativas que podem ser aplicadas a fornecedores quando agirem em desconformidade com as regras do CDC (artigo 56): multa; apreensão do produto; inutilização do produto; cassação do registro do produto junto ao órgão competente; proibição de fabricação do produto; suspensão de fornecimento de produtos ou serviço; suspensão temporária de atividade; revogação de concessão ou permissão de uso; cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; intervenção administrativa; e imposição de contrapropaganda.

Por tudo isso, somos da opinião de que a questão hoje já é suficientemente regulada, conferindo proteções adequadas aos consumidores. Por essa razão, oferecemos emenda que suprime o art. 3º da proposição.

Finalmente, passando à análise das emendas apresentadas, rejeitamos a Emenda nº 1, apresentada pela Senadora Rose de Freitas, para prever que a pena de multa também poderá ser reduzida pela metade. Resolvemos manter a redação que veio da Câmara dos Deputados, que prevê a redução da pena privativa de liberdade pela metade ou pela aplicação isolada da pena de multa. A nosso ver, não há a necessidade de estabelecer uma fração para a redução da pena de multa, uma vez que o art. 49 do Código Penal (CP) prevê que ela poderá ser fixada entre 10 e 360 dias-multa, sendo que cada dia-multa pode ser fixado entre um trigésimo e cinco vezes o salário mínimo. Sendo assim, a própria gradação prevista no CP já permite a diferenciação da sanção a ser aplicada segundo a gravidade da conduta praticada. E isso já representará a devida atualização da lei, pois hoje se prevê uma redução da pena de multa à quinta parte. Com a alteração vinda da Câmara o juiz terá um



SF/23813.22013-06





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

espectro mais amplo para decidir qual patamar da multa representa reposta suficiente para reprimir a conduta criminosa.

As Emendas nº 2, nº 3 e nº 5 (dos Senadores Izalci, Mecias de Jesus e Rodrigo Cunha, respectivamente) tratam da questão da inversão do ônus da prova. Opinamos pela rejeição das três emendas. Pois conforme já salientado na análise do projeto, tanto o CDC, quanto a Lei de Processo Administrativo estabelecem aos órgãos de fiscalização mecanismos suficientes para uma eficaz garantia da qualidade e idoneidade dos produtos oferecidos ao consumidor, sendo desnecessário, e desproporcional, estabelecer uma automática inversão do ônus da prova que acarretaria uma sobrecarga dos deveres do fornecedor.

Aliás, essa exclusão do artigo 3º do PL torna necessária a realização de duas emendas de redação, de forma a ajustar o texto da ementa e do art. 1º da proposição.

A Emenda nº 4, do Senador Carlos Viana, prevê que nos casos de indução do consumidor a erro na aquisição de produto ou serviço (art. 7º, VII da Lei 8.137) ou na hipótese de venda de mercadoria em condições impróprias para consumo (art. 7º, IX, da Lei 8.137) a pena será aumentada de um terço à metade se o crime for praticado contra idoso ou pessoa com deficiência. Entende o nobre Senador Carlos Viana que esses consumidores são mais vulneráveis e, portanto, crimes contra eles merecem penas mais severas.

Não discordamos do Senador Carlos Viana quanto à vulnerabilidade de idosos e pessoas com deficiência. Todavia, nesse caso específico da Lei 8.137 e das relações de consumo, a conduta do comerciante alcança todos os consumidores de forma indistinta, já que, por exemplo, a simples exposição à venda de produto impróprio para consumo já caracteriza o crime, não é necessário que algum consumidor efetivamente tenha adquirido o produto. Havendo um consumidor teoricamente mais vulnerável que tenha adquirido o produto, caberá ao juiz aumentar a pena em face da consequência mais danosa.



SF/23813.22013-06





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

De outro lado, para fins do Direito do Consumidor, a vulnerabilidade é apresentada em termos como desconhecimento técnico ou assimetria financeira com o fornecedor. Essa discriminação proposta em função da idade ou deficiência nos parece se fundar na ideia de que todo idoso ou pessoa com deficiência possui limitações de compreensão para gerir a própria vida, o que talvez apenas reforce preconceitos como o chamado capacitismo.

Associando a essas ideias o fato de que a majoração da pena nesses casos traria ao comerciante novamente aquele risco de tratamento mais gravoso, votamos pela rejeição da emenda nº 4.

III – VOTO

Pelo exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 316, de 2021, rejeitadas as emendas apresentadas, na forma do substitutivo apresentado a seguir:

EMENDA Nº – PLEN (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI Nº 316, DE 2021

Altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para reduzir a pena imputada aos crimes contra as relações de consumo.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:





SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Angelo Coronel

Art. 1º Esta Lei altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, para reduzir a pena imputada aos crimes contra as relações de consumo.

Art. 2º O art. 7º da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 7º**.....

.....

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa.

§ 1º Na hipótese do inciso III do *caput* deste artigo, a pena será aplicada em dobro se, na mistura de gêneros ou mercadorias, for violada norma técnica de padronização estabelecida pelo órgão competente.

§ 2º Nas hipóteses dos incisos II, III e IX do *caput* deste artigo, pune-se a modalidade culposa, reduzindo-se a pena de detenção de metade, ou multa.” (NR)

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala das Sessões,

, Presidente

, Relator



SF/23813.22013-06

