



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO
DEPARTAMENTO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR

Nota n.º	160 CGAJ//DPDC/2006
Data:	26 de abril de 2006.
Protocolado:	S/N
Ementa:	Decisão administrativa de inclusão em cadastro de reclamação fundamentada. Ausência de previsão constitucional ou legal de recurso administrativo.

Sr. Diretor,

01. Trata-se de apreciação sobre eventuais recursos administrativos em face de decisão que analise uma reclamação como fundamentada, proferida por órgão público de proteção e defesa do consumidor, com o subsequente registro no cadastro previsto no art. 44 da Lei 8.078/90.

02. Com efeito, o art. 44 do CDC determina a obrigatoriedade aos PROCON's da manutenção de cadastro atualizado de reclamação fundamentada contra fornecedores de produtos e serviços, devendo divulgá-lo pública e anualmente, indicando se a reclamação foi ou não atendida pelo fornecedor.

03. O Decreto 2.181/97, art. 58, II, define como reclamação fundamentada "a notícia de lesão ou ameaça a direito de consumidor **analisada** por órgão público de defesa do consumidor, a requerimento ou de ofício, considerada procedente, por **decisão definitiva**".

04. Logo, as notícias de lesão ou ameaça a direito do consumidor devem ter a sua procedência analisada pelos PROCON's. As decisões definitivas que as considerem fundamentadas devem ser incluídas em um cadastro publicado anualmente, no mínimo.

05. A dúvida posta recai na avaliação das previsões constitucionais e legais aplicáveis sobre o cabimento de eventuais recursos em face da decisão administrativa que aprecia a reclamação como fundamentada.

06. O Supremo Tribunal Federal já consolidou a tese segundo a qual "não existe, na esfera administrativa, garantia ao duplo grau de jurisdição"¹, visto que "o devido processo legal não impõe sequer o direito à existência do recurso administrativo" (ADI 1.049, trecho do voto do Min. Sepúlveda Pertence).

07. Em suma, segundo o STF, "não há, no ordenamento jurídico-constitucional brasileiro, a garantia constitucional do duplo grau de jurisdição" (AI-AgR 513044/SP, rel.: Min. Carlos Velloso).

08. Assim, como o direito do administrado a recursos de decisões administrativas não tem estatura constitucional, impõe-se a análise do regime infraconstitucional aplicável, que, no âmbito da defesa administrativa do consumidor, consiste principalmente no CDC e em seu Decreto regulamentar n.º 2.181/97.

09. O Código de Defesa do Consumidor não estabelece normas específicas sobre processo administrativo para recebimento de reclamações e apuração de infrações cometidas em detrimento do consumidor, mas impõe como princípios da Política Nacional das Relações de Consumo tanto o desenvolvimento de ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor por iniciativa direta (art. 4º, II, a); como por adoção de medidas educando e informando fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo (art. 4º, IV).

¹ Nesse sentido: RE 384.144, Min. Gilmar Mendes; RE 210.246, Min. Nelson Jobim; AgRAI 382.191, Min. Ellen Gracie; dentre vários outros precedentes.

10. A proteção efetiva do consumidor pressupõe ação preventiva do Estado, enfatizada especialmente na adoção de medidas de educação para o consumo, pois a informação é um dos instrumentos mais poderosos de fortalecimento do consumidor, que passa a ter maiores condições de autodefesa e efetiva liberdade de escolha, gerando, outrossim, efeitos pedagógicos ao fornecedor, que fica advertido e informado das reclamações que a autoridade administrativa considera como fundamentadas, reduzindo o espaço de eventuais incertezas, conquanto previsíveis, diante do conjunto de princípios que informa os conceitos abertos e indeterminados adotados pelo CDC.

11. A publicação do cadastro de reclamações fundamentadas, além de estar compreendida dentre as medidas eficientes de educação do consumidor e fornecedor, contribui para o exercício livre e consciente do direito de escolha pelo consumidor, previsto como direito básico no inciso III, art. 6º do CDC. Todavia, para que tais informações sejam de fato úteis para ambos, logo, para que se prestem ao caráter educativo e informativo a que se propõem, é de rigor que se revistam da atualidade necessária para que alcancem tempestivamente seus destinatários, de forma a que se posicionem levando em consideração as constantes modificações do mercado de consumo, o que é impossível caso reflitam apenas uma visão demasiadamente retrospectiva dos fatos.

12. Reafirma-se, pois, a dúvida, sob sua derradeira perspectiva. A ausência de procedimento específico prevendo recurso das decisões administrativas sobre as reclamações fundamentadas promove com mais vigor os princípios da eficiência e da economicidade previstos nos arts. 37 e 70 da Constituição da República, pois, como já ressaltado, a dinâmica cada vez mais acelerada do mercado de consumo torna indispensável a atualidade das informações prestadas ao público em geral, a quem pouco aproveita o conhecimento de reclamações fundamentadas de lesões ocorridas há significativo espaço de tempo.

13. Logo, como os PROCONS em regra têm estrutura normativa processual vinculada a outros órgãos de estatura hierárquica superior, a edição de decisão definitiva ocorre justamente após o transcurso de significativo espaço de tempo. Portanto, como a edição anual do cadastro de reclamações fundamentadas é ato administrativo vinculado, consistindo em ônus legal imposto pelo art. 44 do CDC aos PROCONS, o cumprimento à lei se dará de forma mais eficiente em atenção aos motivos que integram o ato e a finalidade a que se destina com a adoção de procedimento sem o cabimento de recurso administrativo da respectiva decisão.²

14. Em outros e mais didáticos termos, tal ato administrativo previsto no art. 44 do CDC é vinculado, pois os seus motivos determinantes estão expressos no art. 4º do CDC, que define os objetivos a serem perseguidos para a implementação da política nacional de relações de consumo, dentre os quais se destaca a efetividade da ação do Estado na proteção do consumidor. Será mais efetivo, logo, mais eficiente, o procedimento administrativo mais célere e econômico, que assegure a contemporaneidade da informação divulgada no cadastro de reclamações fundamentadas.

15. Ademais, em regra, os PROCONS observam o procedimento previsto no Decreto 2.181/97 para o processamento de reclamações de consumo, que prevê, em seu art. 49, o cabimento de recurso administrativo apenas das decisões que aplicam sanção.

16. Ao seu turno, a decisão que declara como fundamentada uma reclamação consubstancia uma opinião fundamentada, um ponto de vista do agente administrativo competente sobre matéria submetida à sua apreciação. Trata-se de uma decisão opinativa, que configura ato de administração consultiva³, que materializa uma orientação geral para os administrados sobre o tratamento que aquele órgão de defesa do consumidor confere a determinada reclamação de consumo, com o fito de informar e elucidar a população.

² O motivo definido em lei torna-se elemento vinculado do ato, segundo Hely Lopes Meirelles, in *Direito Administrativo Brasileiro*, 26ª ed., p. 145.

³ Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello, in *Curso de Direito Administrativo*, Malheiros, 13ª ed., p. 377.

17. Tal decisão, portanto, não configura sanção para eventual ilícito praticado, que estão estabelecidas em elenco exaustivo previsto no art. 56 do CDC, pelo que a ela não se aplica o disposto no art. 49 do Decreto 2.181/97.

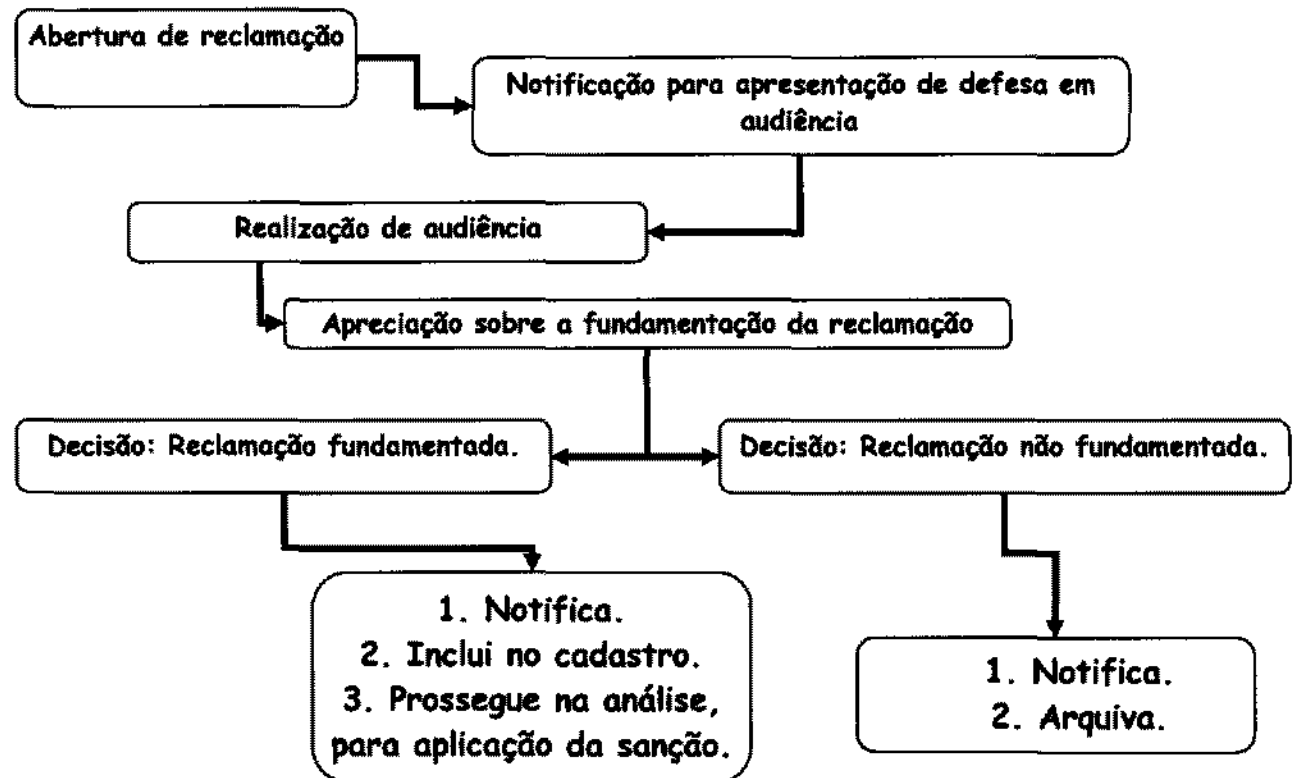
18. Não seria mesmo necessário que sobre uma decisão opinativa houvesse recurso. Seria o mesmo que se admitir recurso de pareceres e respostas a consultas.

19. Porém, cumpre seja feita uma ressalva. Há PROCONS que adotam procedimento no qual a decisão que aprecia a reclamação como fundamentada é proferida conjuntamente à decisão que aprecia a imposição de eventual sanção. Em rigor, apenas a última está sujeita a recurso administrativo, como visto acima. Todavia, como em casos tais, como a decisão é conjunta, ela só será definitiva quando não couber mais revisão administrativa, ou seja, quando não couber mais recurso.

20. De outro lado, caso o PROCON adote ou venha a adotar procedimento no qual as decisões sejam proferidas em momentos distintos, observado o disposto no Decreto 2.181/97, prevalece o entendimento de que é incabível recurso administrativo de decisão que aprecia a reclamação como fundamentada.

21. Registre-se que a ausência de rito específico oportunizando recurso da decisão administrativa mencionada não corresponde a qualquer limitação ao constitucional direito de petição de eventual interessado, que deve permanecer preservado caso seja exercido com o objetivo da correção de dados e cadastros, sempre que se encontrar qualquer inexatidão, nos termos do inciso XXXIV e da alínea 'b' do inciso LXXII, ambos do art. 5º da CR/88, bem como do § 3º do art. 43 do CDC, aplicável à hipótese por força da norma do § 2º do art. 44 do CDC.

22. Ausência de recurso administrativo também não corresponde à supressão do constitucional direito de defesa, que deve ser igualmente assegurado ao fornecedor no curso do processo administrativo, em momento anterior à decisão que apreciar determinada reclamação como fundamentada, nos termos do organograma abaixo sugerido:



OBS: O procedimento sugerido poderá ser simplificado com o uso de formulários preenchidos em audiência pelo agente administrativo competente, proferindo decisão no termo da audiência.

23. **CONCLUSÃO:** Diante de todo o exposto, nos termos dos arts. 5º, 37 e 70 da CR/88, bem como dos arts. 4º, 6º, 43 e 44 do CDC e 49 e 58 do Decreto 2.181/97, conclui-se que:

- a. É incabível recurso administrativo da decisão que aprecia como fundamentada reclamação destinada aos PROCONS que, nesse caso, assume caráter definitivo no momento em que é proferida, ensejando a imediata inclusão no cadastro de que trata o art. 44 do CDC.
- b. Caso tal decisão seja proferida conjuntamente à imposição de sanção administrativa, o eventual recurso interposto em face da sanção devolve o conhecimento de toda a matéria à autoridade superior, que assim se incumbirá de proferir a decisão definitiva de que trata o art. 58, inciso II do Decreto 2.181/97.
- c. A ausência de recurso administrativo não prejudica o direito de defesa do fornecedor, que deve ser assegurado em momento anterior ao da decisão respectiva, nem afasta o constitucional direito de petição de eventuais interessados para a correção de dados ou de cadastro identificados como inexatos.

À consideração superior.


CLÁUDIO PIRET DIAS
Coordenador-Geral de Assuntos Jurídicos

De acordo. À CG-SINDEC para divulgar entre os PROCONS integrados.


RICARDO MORISHITA WADA
Diretor