



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

## **NOTA TÉCNICA 12/2014**

*Dispõe sobre as medidas reparadoras de conduta previstas na Resolução ANP nº 32, de 15/10/2012*

O PROCON ESTADUAL DE MINAS GERAIS, órgão integrante do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), responsável pelo planejamento, elaboração, proposição, coordenação e execução da Política Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor faz expedir, com base no art. 4º do Decreto Federal nº 2.181/97, que regulamenta a Lei 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), a presente **NOTA TÉCNICA** para encaminhamento a todos os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (SEDC), bem como, para divulgação e conhecimento público, relativamente aos fatos, fundamentos e respectivas conclusões sobre o tema **MEDIDAS REPARADORAS DE CONDUTA**, tal como a seguir exposto:

### **I – BREVE SÍNTESE DOS FATOS**

A Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) publicou, em 16 de outubro de 2012, no Diário Oficial da União (DOU), a Resolução nº 32, visando estabelecer gradação nos procedimentos de fiscalização realizados por tal entidade. Referido ato normativo possibilita ao agente econômico a reparação de conduta irregular de pequena gravidade, evitando a aplicação das penalidades previstas na Lei Federal nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, e no Decreto Federal nº 2.953, de 28 de janeiro de 1999.

A medida reparadora de conduta é definida pelo artigo 2º, I, da Resolução ANP 32/2012: “ação em que o agente econômico repara o não



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

atendimento a dispositivo da legislação aplicável, em prazo pré-estabelecido, e passa a cumpri-lo em sua integralidade, evitando a aplicação de penalidades.”

Diante disso, foi submetida a esta Coordenação, através da Rede de Promotores de Justiça de Defesa do Consumidor, consulta sobre o âmbito de aplicação da Resolução ANP 32/2012, bem como sobre a existência de repercussão nos procedimentos fiscalizatórios promovidos pelo Procon-MG, pelo que se mostrou importante a expedição da presente NOTA TÉCNICA.

## **II – DOS FUNDAMENTOS**

### **II.1) INTRODUÇÃO**

A atual doutrina institucional do Ministério Público, constitucionalmente ventilada, aponta para uma postura resolutiva, de modo a se evitar a judicialização dos conflitos. Ainda que, em determinadas situações, mostre-se inevitável levar a questão à análise do Poder Judiciário, a adoção de expedientes extrajudiciais, como a presente NOTA TÉCNICA, tem-se mostrado importante na resolução de demandas, mormente quando embasada em posicionamento já exarado por tribunal superior.

A defesa do consumidor constitui direito fundamental (Constituição da República, art. 5º, inciso XXXII) e princípio da Ordem Econômica (CF, art. 170, inciso V). Além do que, é de suma importância destacar a natureza cogente do Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal 8.078/90), de ordem pública e interesse social, na forma de seu art. 1º.

### **II.2) DO ÂMBITO DE ATUAÇÃO DAS AGÊNCIAS REGULATÓRIAS E DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

É cediço em nosso ordenamento, seja em sede doutrinária ou jurisprudencial, que a atuação das agências regulatórias e o desempenho dos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

órgãos de defesa do consumidor são autônomos e independentes. As agências são “entidades administrativas com alto grau de especialização técnica, integrantes da estrutura formal da administração pública, instituídas como autarquias sob regime especial, com a função de regular um setor específico de atividade econômica ou um determinado serviço público, ou de intervir em certas relações jurídicas decorrentes dessas atividades, que devem atuar com a maior autonomia possível relativamente ao Poder Executivo e com imparcialidade perante as partes interessadas (Estado, setores regulados e sociedade)” (ALEXANDRINO, PAULO, 2013, p. 159). Dessa forma, elas devem manter as suas atribuições em termos de regulação setorial, ou seja, atendo-se aos aspectos técnicos da atividade que regulam, representando a intervenção do Estado nas atividades econômicas em sentido amplo (Estado-regulador) – preservando, sempre, a proteção das normas consumeristas.

Os órgãos de defesa do consumidor, a seu turno, havendo indícios de infração à legislação consumerista, possuem o poder-dever de atuação, inexistindo usurpação das atribuições das agências.

Nesse sentido, o entendimento do Superior Tribunal de Justiça (STJ), em acórdão proferido pela Primeira Turma, em outubro de 2009, sobre a atuação do Banco Central do Brasil (Bacen), autarquia federal a quem incumbe a regulação das atividades estritamente financeiras, independente em relação aos órgãos de defesa do consumidor, *verbis*:

ADMINISTRATIVO. PENALIDADE APLICADA PELO PROCON À INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO CONSUMERISTA. NEGATIVA DE FORNECIMENTO DE INFORMAÇÕES A CORRENTISTA. LEGITIMIDADE. **COMPETÊNCIA DO BACEN ADSTRITA ÀS INFRAÇÕES ÀS NORMAS QUE REGEM AS ATIVIDADES ESTRITAMENTE FINANCEIRAS.** 1. O poder sancionatório do Estado pressupõe obediência ao princípio da legalidade do qual se deduz a competência da autoridade sancionadora, cuja carência de aptidão inquina de nulidade o ato administrativo. 2. **A fiscalização das instituições financeiras e a aplicação de penalidades correspectivas, nos termos do art. 10, inciso IX, da Lei n.º 4.595/64, é de competência privativa do BACEN,** *verbis*: Art. 10. Compete privativamente ao Banco



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Central da República do Brasil: (...) IX - Exercer a fiscalização das instituições financeiras e aplicar as penalidades previstas 3. Verbete sumular n.º 297, deste Superior Tribunal de Justiça, verbis: "O Código de Defesa do Consumidor é aplicável às instituições financeiras.", nos termos do seguinte precedente, deste E. STJ: "ADMINISTRATIVO. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MULTA APLICADA PELO PROCON À COMPANHIA DE SEGUROS. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DO STJ. DESPROVIMENTO DO RECURSO ORDINÁRIO [...] 5. Conseqüentemente, verifica-se que a penalidade foi aplicada, não em decorrência de qualquer violação às normas que regem as instituições financeiras, mas, em verdade, em razão da omissão da autarquia em responder o pleito administrativo formulado por correntista que solicitara esclarecimentos acerca de débito desconhecido em sua conta, caracterizando-se, portanto, como uma infringência à legislação consumerista. 6. **O ato administrativo de aplicação de penalidade pelo PROCON à instituição financeira por infração às normas que protegem o Direito do Consumidor não se encontra eivado de ilegalidade porquanto incorrente a usurpação de competência do BACEN, autarquia que possui competência privativa para fiscalizar e punir as instituições bancárias quando agirem em descompasso com a Lei n.º 4.565/64, que dispõe sobre a Política e as Instituições Monetárias, Bancárias e Creditícias.** 7. Raciocínio inverso conspiraria contra a ratio essendi dos dispositivos questionados porquanto inviabilizaria o acesso do consumidor-correntista à satisfação dos seus direitos haja vista que inexistente no ordenamento jurídico pátrio a descentralização nos Estados das atividades desempenhadas pelo BACEN. 8. Recurso especial desprovido.

(STJ - REsp: 1122368 AL 2009/0024370-8, Relator: Ministro LUIZ FUX, Data de Julgamento: 03/09/2009, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJe 14/10/2009) (grifou-se)

Da mesma forma deve ser compreendida a atuação do Procon-MG e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, cada qual em relação ao âmbito que lhe incumbe.

Nesse diapasão, para maior elucidação do tema, a Junta Recursal do Procon-MG já firmou, em diversos julgados, a legitimidade do Procon-MG para fiscalizar e sancionar os postos de combustíveis no que concerne ao cumprimento das normas consumeristas:

COMBUSTÍVEL. POSTO REVENDEDOR. **INCOMPETÊNCIA PARA FISCALIZAR NÃO CONFIGURADA.** POSSIBILIDADE DE FIXAÇÃO DA MULTA COM BASE NA RESOLUÇÃO PGJ N.º 11/2011. INEXISTÊNCIA



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

DE VÍCIO NO PROCEDIMENTO. PRELIMINARES REJEITADAS. VÍCIO DE QUANTIDADE. PRÁTICA INFRATIVA CONFIGURADA. VALOR DA MULTA REDUZIDO. DECISÃO REFORMADA. RECURSO AO QUAL SE DÁ PARCIAL

PROVIMENTO. [...] Da leitura dos dispositivos legais transcritos, **conclui-se que o Procon-MG prescinde, no exercício de sua atribuição, de qualquer autorização de outros órgãos para fiscalizar e sancionar fornecedor que viole um direito consumerista.** Confirmando isso, esta Junta Recursal consolidou o entendimento de que **a ilegitimidade alegada é absolutamente improcedente**, conforme se pode observar do voto proferido pelo Procurador de Justiça Paulo Calmon Nogueira da Gama, relator no Recurso n.º 304.940/04. Inconteste, pois, a legitimidade do Procon-MG para fiscalizar e sancionar postos revendedores de combustíveis no que concerne ao descumprimento das normas consumeristas. (Recurso nº 6.707/2012, da Comarca de Belo Horizonte). (grifou-se)

Corroborando o entendimento citado da Junta Recursal, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) reconhece a juridicidade e independência do poder de polícia administrativa do Procon-MG:

APELAÇÃO CÍVEL - EMBARGOS À EXECUÇÃO - PROCON - FISCALIZAÇÃO - POSTOS DE COMBUSTÍVEIS - COMPETÊNCIA - IMPOSIÇÃO DE MULTA - LEGALIDADE - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS - REDUÇÃO. - A teor do art. 55, §1º do CDC c/c art. 5º do Dec. 2.181/97 e art. 15 da Lei Estadual 14.066/01, **o Procon/MG possui competência para fiscalização e aplicação de sanções administrativas aos postos de gasolina infratores da legislação que lhes diz respeito.** - A verba honorária deve ser fixada por equidade e em valor razoável e proporcional, na forma do art. 20 do CPC, e "ipso facto" havendo arbitramento excessivo, impõe-se sua redução ao "quantum" arbitrado com fulcro naquele parâmetro. (Apelação Cível 1.0024.09.648085-0/001, Rel. Des. Belizário de Lacerda, 7ª Câmara Cível, J. 17/05/2011, DJe 03/06/2011). (grifos nossos)



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

### **II.3) DA AUSÊNCIA DE PREVISÃO LEGAL DA MEDIDA REPARADORA DE CONDOTA**

A Resolução ANP 32/2012 prevê, nos artigos 3º e 4º, que o agente econômico poderá adotar, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados a partir da ação fiscalizatória, ou durante o transcurso da ação de fiscalização, respectivamente, medidas reparadoras de conduta quando ficar caracterizada a violação dos dispositivos previstos em tais artigos:

Art. 3º. O agente econômico poderá adotar, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contados a partir da data da ação de fiscalização, medidas reparadoras de conduta quando ficar caracterizado o não atendimento aos seguintes dispositivos:

- I - art. 12 da Portaria ANP nº 41, de 12 de março de 1999;
  - II - inc. VIII do art. 10 da Portaria ANP nº 116, de 5 de julho de 2000;
  - III - § 1º do art. 10 da Portaria ANP nº 116, de 5 de julho de 2000, somente quanto ao quadro de aviso;
  - IV - § 3º do art. 10 da Portaria ANP nº 116, de 5 de julho de 2000;
  - V - inc. II do art. 4º A da Portaria ANP nº 116, de 5 de julho de 2000, somente quanto à quantidade de bicos abastecedores, tipos de combustíveis e mudança de tancagem;
  - VI - inc. IX do art. 14 da Portaria ANP nº 32, de 6 de março de 2001;
  - VII - § 1º do art. 14 da Portaria ANP nº 32, de 6 de março de 2001, somente quanto ao quadro de aviso;
  - VIII - inc. IV do art. 16 da Portaria ANP nº 297, de 18 de novembro de 2003;
  - IX - inc. VIII do art. 36 da Resolução ANP nº 15, de 18 de maio de 2005;
  - X - inc. XVI do art. 36 da Resolução ANP nº 15, de 18 de maio de 2005;
  - XI - inc. VII do art. 13 da Resolução ANP nº 4, de 8 de fevereiro de 2006;
  - XII - inc. X do art. 13 da Resolução ANP nº 4, de 8 de fevereiro de 2006;
  - XIII - inc. VIII do art. 15 da Resolução ANP nº 18, de 26 de julho de 2006;
  - XIV - inc. III do art. 21 da Resolução ANP nº 8, de 6 de março de 2007;
  - XV - § 4º do art. 3º da Resolução ANP nº 9, de 7 de março de 2007;
  - XVI - art. 4º da Resolução ANP nº 9, de 7 de março de 2007; e
  - XVII - inc. XIII do art. 19 da Resolução ANP nº 20, de 18 de junho de 2009.
- Parágrafo único. A adoção de medida reparadora de conduta poderá abranger 1 (um) ou mais incisos do caput deste artigo.

Art. 4º. O agente econômico poderá adotar medidas reparadoras de conduta durante o transcurso da ação de fiscalização quando ficar caracterizado o não atendimento aos seguintes dispositivos:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

- I - inc. IV do art. 10 da Portaria ANP nº 116, de 5 de julho de 2000, somente quanto à informação sobre a aditivção do combustível comercializado;
  - II - inc. V do art. 10 da Portaria ANP nº 116, de 5 de julho de 2000;
  - III - inc. II do § 3º do art. 11 da Portaria ANP nº 116, de 5 de julho de 2000;
  - IV - inc. VI do art. 14 da Portaria ANP nº 32, de 6 de março de 2001;
  - V - inc. VII do art. 14 da Portaria ANP nº 32, de 6 de março de 2001;
  - VI - inc. XV do art. 14 da Portaria ANP nº 32, de 6 de março de 2001;
  - VII - parágrafo único do art. 11 da Portaria ANP nº 297, de 18 de novembro de 2003;
  - VIII - observação nº "(3)" do "Quadro I: Tabela de especificação do Gás Natural" do Regulamento Técnico ANP nº 2/2008, integrante da Resolução ANP nº 16, de 17 de junho de 2008;
  - IX - caput do art. 27 da Resolução ANP nº 7, de 9 de fevereiro de 2011;
  - X - parágrafo único do art. 27 da Resolução ANP nº 7, de 9 de fevereiro de 2011; e
  - XI - art. 1º da Resolução ANP nº 63, de 7 de dezembro de 2011.
- Parágrafo único. A adoção de medida reparadora de conduta poderá abranger 1 (um) ou mais incisos do caput deste artigo.

Analisando a instituição das “medidas reparadoras de conduta” pela ANP, verifica-se que ela não possui embasamento legal, tendo sido instituída através de uma resolução. As atribuições da indigitada agência encontram-se dispostas na Lei Federal 9.478, de 6 de agosto de 1997, a qual nada menciona sobre tais medidas. Ademais, a Lei Federal 9.847, de 26 de outubro de 1999, que “dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis” também não prevê no rol de sanções administrativas do seu artigo 2º as intituladas “medidas reparadoras de conduta”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Art. 2º. Os infratores das disposições desta Lei e demais normas pertinentes ao exercício de atividades relativas à indústria do petróleo, à indústria de biocombustíveis, ao abastecimento nacional de combustíveis, ao Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e ao Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis ficarão sujeitos às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil e penal cabíveis: (Redação dada pela Lei nº 12490, de 2011)

- I - multa;
  - II - apreensão de bens e produtos;
  - III - perdimento de produtos apreendidos;
  - IV - cancelamento do registro do produto junto à ANP;
  - V - suspensão de fornecimento de produtos;
  - VI - suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de estabelecimento ou instalação;
  - VII - cancelamento de registro de estabelecimento ou instalação;
  - VIII - revogação de autorização para o exercício de atividade.
- Parágrafo único. As sanções previstas nesta Lei poderão ser aplicadas cumulativamente.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

A hierarquia das normas prescreve que o preceito dotado de natureza regulamentar, o qual inove em relação ao conteúdo de uma lei, é marcado pelo vício da ilegalidade. Assim, as medidas reparadoras de conduta somente poderiam ser inseridas no ordenamento pátrio através de lei instituidora.

A atuação dos órgãos de defesa do consumidor é regida pela Lei Federal nº 8.078/90, a qual não dispõe, no rol exaustivo de sanções elencadas no artigo 56, sobre a advertência ou medida similar como a reparação de conduta, *verbis*:

Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em normas específicas:

- I - multa;
- II - apreensão do produto;
- III - inutilização do produto;
- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição de fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviços;
- VII - suspensão temporária de atividade;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

A conclusão da Junta Recursal do Procon-MG é de clareza solar, quando reconhece a impossibilidade de que o agente fiscal ou a autoridade administrativa simplesmente advirta o infrator, sob pena de ser configurado o delito de prevaricação:

É de se ver que a atuação do Órgão de Fiscalização é vinculada à legislação em vigor. **Havendo a tipificação legal, não pode o agente fiscal ou a autoridade administrativa, sob pena de prevaricação, deixar de atuar e simplesmente “notificar” ou “advertir” o infrator – como quer o recorrente.** Advertência, aliás, sequer consta do rol exaustivo de sanções elencados no art. 56 do CDC. O caráter “educativo” da atuação do Procon – cujo foco principal é a conscientização dos





## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

consumidores acerca de seus direitos – não exime ninguém de conhecer a Lei (art. 3º, LICC), notadamente os fornecedores em face das obrigações inerentes ao seu ofício. (Recurso n.º 246.598/04, da Comarca de Governador Valadares) (grifou-se)

### III – DAS CONCLUSÕES

1. As atividades fiscalizatórias do Procon-MG e da ANP são autônomas, não se submetendo o órgão de defesa do consumidor às regras procedimentais instituídas pela agência citada;
2. As medidas reparadoras de conduta, previstas pela ANP na Resolução 32/2012, artigos 1º a 5º, ou em outra norma que venha a substituí-la, não serão observadas pelo Procon-MG, o qual está adstrito à aplicação das sanções previstas no artigo 56 da Lei Federal nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor);
3. Verificando a fiscalização do Procon-MG a existência de infrações às normas consumeristas, haverá a regular expedição do auto de infração, que será encaminhado às autoridades administrativas de defesa do consumidor para análise e, se for o caso, aplicação das sanções administrativas cabíveis.

### IV – DAS DILIGÊNCIAS

1. Publique-se no Diário Oficial de Minas Gerais;
2. Encaminhe-se cópia para a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor (Senacon);
3. Encaminhe-se cópia para a Diretoria-Geral da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), convidando-lhe para, no prazo de 30 (trinta) dias, manifestar-se sobre o teor da Nota Técnica;
4. Notifiquem-se os principais fornecedores de combustíveis que comercializam no mercado mineiro, através das respectivas entidades



## MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

representativas, especialmente através da Minaspetro, encaminhando-lhes cópia e solicitando a divulgação deste documento.

Belo Horizonte, 04 de setembro de 2014.

**Fernando Ferreira Abreu**  
**Promotor de Justiça**  
**Coordenador do Procon-MG**

### **Referências bibliográficas:**

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

ALVES, Leonardo Barreto Moreira; BERCLAZ, Márcio Soares. **Ministério Público em Ação. Atuação prática jurisdicional e extrajurisdicional**. 2. ed. Bahia: Editora Jus Podivm, 2011.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007.

GARCIA, Leonardo de Medeiros. **Direito do Consumidor – Código Comentado e Jurisprudência**. 6. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2010.

NUNES, Rizzato. **Curso de Direito do Consumidor**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

VASCONCELOS E BENJAMIM, Antônio Herman de. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor – Comentado pelos autores do anteprojeto**, 9. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.