

SEI N° 19.16.3594.0022747/2020-51/2020

Parecer n° 8/2020 - PGJMG/PROCON-MG/ASJUP

ASSUNTO:	PAAF n° 0024.19.001079-3 – Trata-se de solicitação da Comarca de Montes Claros de parecer acerca da responsabilidade dos estabelecimentos comerciais por vício de alimentos e a legitimidade passiva desses no processo administrativo sancionador. [1]
----------	---

1. Dos fatos

Trata-se de consulta encaminhada pela 13ª Promotoria de Justiça de Montes Claros-MG, solicitando análise sobre a responsabilidade dos estabelecimentos comerciais por vícios na comercialização de alimentos e a legitimidade passiva desses no processo administrativo sancionador.

A consulta originou-se após a coleta de amostras de feijão, nos termos do Projeto de Monitoramento da Impropriedade de Gêneros Alimentícios no Mercado de Consumo, vinculado ao PGA 2018/2019. Os exames realizados pelos laboratórios do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento consideraram que um dos produtos analisados era impróprio para consumo (Laudo n. 229/2018). Na ocasião, foi sugerida a instauração de processo administrativo.

Houve, portanto, a indagação pelo Promotor de Justiça quanto à responsabilidade do comerciante do alimento, caso o produto industrializado seja impróprio, sem que esse tenha dado causa ou tivesse conhecimento do referido vício.

É o breve relatório. Passa-se à análise da questão.

2. Dos fundamentos

2.1 Da análise normativa

A Constituição da República de 1988 é clara ao estabelecer o poder-dever do Estado promover a defesa do consumidor, vide arts. 5º, XXXII, e 170, V:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; (...)

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 justiça social, observados os seguintes princípios:

(...)

V - defesa do consumidor.

Assim, cabe ao Procon-MG, como órgão de poder de polícia administrativa, buscar a punição dos fornecedores cujas práticas configuram lesões aos direitos dos consumidores.

Quanto ao caso, importante pontuar que o Código de Saúde de Minas Gerais (Lei Estadual n° 13.317/99), dispõe sobre as normas de vigilância sanitária e do processo administrativo no caso

de descumprimento de suas regras.

A partir da leitura do art. 82, I, "d", do Código de Saúde é possível extrair que os supermercados enquadram-se como estabelecimentos de interesse da saúde. Veja-se:

Art. 82 - Para os efeitos desta lei, consideram-se estabelecimentos de serviço de interesse da saúde:

I - os que produzem, beneficiam, manipulam, fracionam, embalam, reembalam, acondicionam, conservam, armazenam, transportam, distribuem, importam, exportam, vendem ou dispensam: (...)

d) alimentos, bebidas, matérias-primas alimentares, produtos dietéticos, aditivos, coadjuvantes, artigos e equipamentos destinados ao contato com alimentos; (...)

Da mesma maneira, os alimentos são considerados produtos de interesse da saúde, conforme art. 96, V, do mesmo código:

Art. 96 - São produtos de interesse da saúde:

(...)

V - alimentos, bebidas e água para o consumo humano, para utilização em serviços de hemodiálise e outros serviços de interesse da saúde; (...)

A Lei Estadual nº 13.317/99, ao tratar do processo administrativo (Título IV), dispõe:

Art. 98 - Considera-se infração sanitária, para os fins desta lei, a desobediência ou a inobservância do disposto nas normas legais, regulamentares e outras que, por qualquer forma, se destinem a promover, proteger, preservar e recuperar a saúde.

§ 1º - Responderão pelas infrações de que trata o "caput" deste artigo os responsáveis administrativos ou os proprietários dos estabelecimentos sujeitos à fiscalização mencionados nesta lei e, se houver, os responsáveis técnicos, na medida de sua responsabilidade pelo evento danoso.

§ 2º - Os fornecedores de produtos e serviços de interesse da saúde respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados para o consumo.

§ 3º - A autoridade sanitária notificará os fornecedores de produtos e serviços de interesse da saúde de que a desobediência às determinações contidas neste Código poderá configurar infração sanitária, conforme previsto nos arts. 99 e 100 desta Lei.

Nesse contexto, importante citar o Decreto Federal nº 2.181/97, que estabelece normas gerais de aplicação das sanções administrativas. Dentre suas normas, o art. 12, IX, "d", determina como prática infrativa "colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço (...) impróprio ou inadequado ao consumo a que se destina (...)".

Ainda, veja-se o art. 18, § 1º do referido Decreto:

Art. 18. A inobservância das normas contidas na Lei nº 8.078, de 1990, e das demais normas de defesa do consumidor constituirá prática infrativa e sujeitará o fornecedor às seguintes penalidades, que poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, inclusive de forma cautelar, antecedente ou incidente no processo administrativo, sem prejuízo das de natureza cível, penal e das definidas em normas específicas:

(...)

§ 1º Responderá pela prática infrativa, sujeitando-se às sanções administrativas previstas neste Decreto, quem por ação ou omissão lhe der causa, concorrer para sua prática ou dela se beneficiar. (...)

A partir da análise normativa, verifica-se a possibilidade normativa dos supermercados serem responsabilizados administrativamente de maneira solidária com os produtores dos alimentos pelos vícios de qualidade que os tornem impróprios ou inadequados para o consumo.

No entanto, no âmbito doutrinário, grande é a controvérsia a respeito da possibilidade ou não de responsabilidade solidária no processo administrativo sancionador.

Dentre a corrente favorável à responsabilidade solidária, pode-se citar Heraldo Garcia Vitta, que assim leciona:

"As penalidades reais e as pecuniárias, além de admitirem a responsabilidade e a transmissibilidade, permitem a solidariedade entre diversos responsáveis ou autores da infração. Em todos os casos, exige-se lei formal, sob pena de ofensa ao ordenamento jurídico-constitucional: a presunção de inocência e a dignidade da pessoa humana impedem entendimento diverso." [2]

Em entendimento oposto, Fábio Medina Osório doutrina:

"Incabível responsabilidade objetiva, eis uma das consequências do princípio da pessoalidade da sanção administrativa. (...) Pessoalidade da sanção administrativa veda, por certo, a chamada responsabilidade solidária, ainda que estabelecida por lei, porque a lei não pode violentar um princípio constitucional referente do Direito Administrativo Sancionador." [3]

Diante desse dilema doutrinário, importante buscar a justificativa para o entendimento mais razoável a ser adotado a partir da análise do conceito de sanção administrativa e da sua finalidade.

Como se sabe, a aplicação das sanções administrativas possui caráter pedagógico e repressivo. Pedagógico pois demonstram que os descumprimentos dos regramentos jurídicos geram punições. Repressivo pois buscam evitar que novas sanções sejam praticadas.

Nesse sentido, cita-se novamente Heraldo Garcia Vitta, que assim explica:

"Diante do exposto, podemos conceituar sanção administrativa: é a consequência repressiva, estipulada pela ordem jurídica e imposta por autoridade administrativa, no exercício da função administrativa, desfavorável ao sujeito (infrator ou responsável), com a finalidade de desestimular as pessoas a descumprirem as normas do ordenamento normativo, em virtude de conduta (comissiva ou omissiva) praticada em ofensa ao mandamento da norma jurídica." [4]

Para referido doutrinador, "*a finalidade da sanção administrativa não é punir o sujeito infrator ou responsável. Tem por escopo desestimular as pessoas a cometerem futuras violações. **A finalidade é preventiva.***" [5]

Analisando o caso concreto, pode-se afirmar que ao estabelecer a responsabilidade solidária administrativa do fornecedor final busca-se prevenir futuras práticas abusivas, vez que a parceria comercial estabelecida com um produtor que forneceu produtos impróprios ou inadequados estará sujeita à revisão, diante das sanções sofridas.

Assim, responsabilização solidária, em última análise, busca dar maior proteção aos consumidores, pois as relações da cadeia de fornecimento estarão em constante vigilância, para se evitar perdas monetárias.

2.2 – Da análise jurisprudencial

a. Julgados proferidos até março/2019

Em julgado da 8ª Câmara Cível do TJMG, a relatora Desembargadora Teresa Cristina da Cunha Peixoto manteve a obrigatoriedade da multa aplicada pelo Município de Viçosa (Procon Municipal) em face da B2W CIA Global Varejo, tecendo afirmações sobre a solidariedade na cadeia de fornecedores. Veja-se:

EMENTA: AÇÃO ANULATÓRIA DE DÉBITO - MULTA ADMINISTRATIVA -

**CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR - RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA -
ARTIGO 18 DO CDC - ADEQUAÇÃO DA QUANTIA FIXADA - SENTENÇA
MANTIDA.**

1. De acordo com o artigo 18 do CDC, os fornecedores de produtos de consumo duráveis ou não duráveis respondem solidariamente pelos vícios de qualidade ou quantidade que os tornem impróprios ou inadequados ao consumo a que se destinam ou lhes diminuam o valor, não havendo que se falar em responsabilidade exclusiva do fabricante.

2. Tendo sido a multa aplicada, no caso em análise, em consonância com os parâmetros previstos na legislação específica, reconhecendo a existência das circunstâncias agravantes da reincidência e da omissão na solução do fato lesivo, deve ser mantida a sentença que concluiu pela sua adequação. (TJMG - Apelação Cível 1.0713.11.005460-6/001, Relator(a): Des.(a) Teresa Cristina da Cunha Peixoto, 8ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 25/04/2013, publicação da súmula em 06/05/2013). (grifos nossos)

Em momento algum do julgado foi estabelecido que a responsabilidade pela sanção seria de cunho administrativo e não civil.

Tal fato também ocorreu nas seguintes decisões:

**EMENTA: DIREITO DO CONSUMIDOR - APELAÇÕES CÍVEIS - PROCON DE
UBERLÂNDIA - VÍCIO DO PRODUTO - RESPONSABILIDADE CIVIL - RICARDO
ELETRO DIVINÓPOLIS LTDA. - PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE 'AD CAUSAM'
PARA O PROCESSO ADMINISTRATIVO - REJEIÇÃO - **SOLIDARIEDADE ENTRE
FORNECEDOR E FABRICANTE - INTELIGÊNCIA DO ART. 18, DO CDC -
MULTA ADMINISTRATIVA - REDUÇÃO - PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E
PROPORCIONALIDADE - CRITÉRIOS OBJETIVOS - ATENÇÃO ÀS
CIRCUNSTÂNCIAS ATENUANTES E AGRAVANTES DO DECRETO FEDERAL Nº
2.181/97 - HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS SUCUMBENCIAIS - ART. 20, § 4º DO
CPC - 'QUANTUM' MANTIDO - SENTENÇA REFORMADA EM PARTE.****

- A responsabilidade do fornecedor e do fabricante, nos casos em que comprovado o vício do produto, é solidária, nos termos do art. 18, do CDC.

- A empresa fornecedora se responsabiliza também pelas expectativas que a publicidade venha a despertar no consumidor, quando este efetua uma compra, inconscientemente espera que o produto ou serviço entregue esteja pronto para uso, e que não possua nenhuma avaria ou vício.

- O objetivo primordial da pena de multa é evitar a reiteração das infrações, protegendo consumidores futuros, sem que importe em desproporcionalidade.

- Em atenção ao princípio da razoabilidade, que deve nortear a atividade administrativa, reduz-se a multa administrativa para o valor equivalente a multa-base, segunda planilha de fls. 74-TJ, equilibrando-se, nesse caso, as condições atenuantes e agravantes dispostas nos arts. 24 a 27 do Decreto nº 2.181/97.

- Pela regra do art. 20, §4º do CPC, vencida a Fazenda Pública, os honorários deverão ser arbitrados consoante apreciação equitativa do juiz, que deve ter como parâmetros o grau de zelo do profissional, o lugar de prestação do serviço, a natureza e importância da causa, o trabalho e o tempo exigido.

- Não provido o 1º recurso, provido em parte o 2º recurso, rejeitada preliminar.

**V.V.P.: EMENTA: PENALIDADE DE MULTA - VALOR - GRADUAÇÃO -
CÁLCULO REALIZADO CONFORME CRITÉRIOS OBJETIVOS PREVISTOS EM LEI
- ADOÇÃO DE PROVIDÊNCIAS PARA MINIMIZAR OU REPARAR OS EFEITOS DO
ATO LESIVO - CIRCUNSTÂNCIA ATENUANTE NÃO CARACTERIZADA - CASO
CONCRETO DOS AUTOS - RAZOABILIDADE E PROPORCIONALIDADE DA
PENA - SEGUNDO RECURSO NÃO PROVIDO.**

1. É de se manter o valor da multa aplicado pelo órgão municipal, diante dos critérios objetivos utilizados na sua apuração, e da não adoção, pela infratora, de providências pertinentes para minimizar ou reparar os efeitos do ato lesivo, que pudessem caracterizar circunstância atenuante no exercício de dosimetria da pena.

2. Infundada alegação de desarrazoabilidade e desproporcionalidade da multa.

3. Segundo recurso desprovido. (TJMG - Apelação Cível 1.0702.13.021223-7/001, Relator(a): Des.(a) Vasconcelos Lins, 5ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 11/02/2016, publicação da súmula em 22/02/2016).

**EXECUÇÃO FISCAL. MULTA. PROCON. VEÍCULO NOVO. DEFEITO DE
FÁBRICA. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO FABRICANTE E DA
CONCESSIONÁRIA.**

- Nos termos do art. 18 caput do CDC, o fornecedor de produtos duráveis - montadora - tem

o dever de zelar pela qualidade dos bens colocados em circulação, posto que descumprido referido dever quebrada resta a relação de fidúcia que deve existir entre as partes contratantes, exsurgindo a obrigação de indenizar por parte da garante.

- Aplicada multa pelo PROCON Municipal em virtude de defeito de fabricação encontrado em veículo automotor transacionado pela concessionária, responde essa solidariamente com a montadora por aquela referida sanção administrativa.

(TJMG - Apelação Cível 1.0518.04.066520-1/001, Relator(a): Des.(a) Belizário de Lacerda, 7ª CÂMARA CÍVEL, julgamento em 05/12/2006, publicação da súmula em 26/01/2007).

Assim, apesar de não ser explícito no entendimento jurisprudencial, pode-se concluir que o TJMG aplica as mesmas regras da responsabilidade civil em relação à responsabilidade administrativa, vez que não estabelece diferença efetiva quanto à aplicação dessas.

Verificando o entendimento do Tribunal de Justiça de São Paulo, observa-se que há melhor delimitação do tema, havendo diferenciação expressa entre os tipos jurídicos de responsabilidade.

No entanto, a jurisprudência do TJSP é dividida quanto à possibilidade de responsabilidade administrativa solidária. Vejam-se exemplos de entendimento contrário à responsabilização solidária:

APELAÇÃO. PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DE SÃO PAULO PROCON/SP. Infração lavrada por suposta infração ao dever de informação ao consumidor, nos termos do artigo 31, do Código de Defesa do Consumidor. Violação, nos termos da autuação fiscal, concretizada pela ausência de informação sobre a incompatibilidade do bluetooth com alguns modelos de celulares. **Multa administrativa lavrada com apoio na suposta violação do dever de informação ao consumidor. Anúncio comercial que, conquanto não expresse a incompatibilidade com todos os modelos de celulares, em nenhuma medida malversa o direito à informação, considerado básico ao consumidor (artigo 6º, caput e inciso III, do Código de Defesa do Consumidor). Situação retratada nos autos que não importa na violação ao direito de informação, uma vez que, além de prestada, mostra-se inidônea à indução do consumidor a erro. Ilegalidade da autuação fiscal configurada, a importar a anulação da multa. Sentença mantida. Recurso não provido.**

(TJSP; Apelação 1036022-22.2016.8.26.0053; Relator (a): Bandeira Lins; Órgão Julgador: 8ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 6ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 24/05/2017; Data de Registro: 24/05/2017). (grifos nossos)

Nesse caso, foi aplicada multa pelo PROCON - Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor à FIAT Automóveis, em razão de suposta violação ao dever de informação ao consumidor quanto à incompatibilidade de alguns modelos de celulares com o sistema de comunicação do carro. Entendeu-se que a conduta partiu das concessionárias, não havendo responsabilidade solidária da montadora. A seguir, trechos importantes do julgado:

A solidariedade e a responsabilidade objetiva visam, pois, à proteção e reparação do consumidor, mas não se estendem à multa administrativa, que pressupõem a culpa do fabricante. Daí a r. sentença referir-se à intranscendência da pena (art. 5º, XLV, CR/88), “aplicável não só ao âmbito penal, mas também a todo o Direito Sancionador, não é possível penalizar o réu por condutas imputáveis a concessionárias. **Isso porque a aplicação de penalidades administrativas não obedece à lógica da responsabilidade objetiva da esfera cível (para reparação dos danos causados), mas deve obedecer à sistemática da teoria da culpabilidade, ou seja, a conduta deve ser cometida pelo alegado transgressor, com demonstração de seu elemento subjetivo, e com a demonstração do nexu causal ente a conduta e o dano”.**

(...)

Afastadas, assim, a culpa e a má fé da montadora, **não é possível estender-se a ela a multa administrativa, emprestando solidariedade e responsabilidade objetiva na cominação de pena administrativa, quando elas vêm expressamente previstas apenas na reparação de danos aos consumidores.** (...). (grifos nossos)

A seguir, outro julgado que não aplicou a responsabilidade administrativa solidária ao caso dos autos:

Apelação Cível – Multa administrativa aplicada pelo PROCON/SP – Violação aos 20, §2º, 31, 39, caput e inciso V, 48, §1º, do CDC – Empresa responsável por sítio eletrônico voltado à veiculação de anúncios publicitários, auferindo lucro com eventuais vendas dos serviços e produtos anunciados – **Responsabilidade objetiva e solidariedade extraídas do diploma consumerista inaplicáveis ao processo administrativo sancionador – Institutos cabíveis somente em relação ao consumidor, hipossuficiente – Aplicação, in casu, dos princípios da culpabilidade e da intrascendência e individualização da pena – Imperiosa análise da culpa da empresa nas alegadas infrações** – Persistência de somente duas das oito infringências constantes no auto de infração, referentes a violação aos artigos 48 e 31 do CDC – Autora que não pode ser penalizada na seara administrativa por falha na entrega de produtos e serviços por parte da anunciante ou quanto a irregularidade no funcionamento da empresa prestadora do serviço ofertado – Responsabilidade verificada apenas quanto a ilegalidade no teor de anúncio e ausência de adequado suporte ao consumidor diante do término abrupto da prestação de serviços por parte de anunciante. Valor da multa. Quantia da multa calculada com observância do disposto no artigo 57 do Código de Defesa do Consumidor e dos critérios estabelecidos na Portaria Normativa n.º 26/2006, com as modificações das Portarias Normativas n.os 33/2009, 36/2010 e 38/2011 – Controle judicial – Ausência de ilegalidade ou ilegitimidade, impondo apenas adequação do valor da multa, não da base de cálculo, com fulcro nos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, em razão da exclusão da maioria das apontadas infrações. Recurso da autora parcialmente provido. (TJSP; Apelação 1036464-51.2017.8.26.0053; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 6ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 22/06/2018; Data de Registro: 22/06/2018) Apelante: GROUPON Serviços Digitais LTDA.; Apelada: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor de São Paulo - PROCON SP. (grifos nossos)

Por outro lado, também verificam-se julgados favoráveis à responsabilidade administrativa solidária. Senão, veja-se:

APELAÇÃO - AÇÃO ANULATÓRIA DE MULTA ADMINISTRATIVA APLICADA PELA COMISSÃO MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – COMDECON – Aquisição de aparelho celular via internet, atuando a ré como gestora eletrônica de pagamentos - Produto não entregue – **Site de compras que utiliza o sistema MOIP Pagamentos SA - Art. 18 do CDC – Apelada que é igualmente fornecedora, pois desenvolve a intermediação da compra e venda de bens, o que configura típica prestação de serviço. Devida a aplicação de multa administrativa pela Comissão Municipal de Defesa do Consumidor à fornecedora dos serviços de pagamento, que liberou o numerário recebido para a vendedora. Recurso provido.** (TJSP; Apelação 1002666-22.2014.8.26.0048; Relator (a): Camargo Pereira; Órgão Julgador: 3ª Câmara de Direito Público; Foro de Atibaia - 2ª Vara Cível; Data do Julgamento: 24/07/2018; Data de Registro: 26/07/2018) Apelante: Prefeitura Municipal da Estância de Atibaia; Apelada: Moip Pagamentos S.A.

APELAÇÃO Ação anulatória Multa aplicada pelo Procon Improcedência - Pretensão de inversão do julgamento - Impossibilidade Veiculação de programa comercial publicitário de forma a induzir o consumidor a erro Violação ao artigo 22 do CDC - **Responsabilidade solidária da emissora, ainda que a produção do programa ficasse a cargo de terceiro** - Aplicação dos artigos 7º, parágrafo único, e 25, §1º, do CDC Multa aplicada de forma proporcional, considerados seu caráter educativo e a condição socioeconômica da apelante Manutenção da r. sentença na forma do artigo 252 do RITJSP Não provimento recurso. (TJSP; Apelação 0005121-93.2013.8.26.0053; Relator (a): Maria Olímpia Alves; Órgão Julgador: 6ª Câmara de Direito Público; Foro Central - Fazenda Pública/Acidentes - 13ª Vara de Fazenda Pública; Data do Julgamento: 22/09/2014; Data de Registro: 25/09/2014) Apelante: Fundação Cásper Líbero; Apelada: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor Procon.

Em pesquisa jurisprudencial no Superior Tribunal de Justiça, importante decisão proferida no REsp 1118302/SC, em 1º/10/2009, pela Segunda Turma, em favor do Instituto Nacional de

Metrologia Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO, reverteu entendimento do TRF da 4ª Região, determinando o pagamento da multa administrativa imposta à Macro Economia Distribuidor de Alimentos LTDA. Vide acórdão:

ADMINISTRATIVO – REGULAÇÃO – PODER DE POLÍCIA ADMINISTRATIVA – FISCALIZAÇÃO DE RELAÇÃO DE CONSUMO – INMETRO – COMPETÊNCIA RELACIONADA A ASPECTOS DE CONFORMIDADE E METROLOGIA – DEVERES DE INFORMAÇÃO E DE TRANSPARÊNCIA QUANTITATIVA – VIOLAÇÃO – AUTUAÇÃO – ILÍCITO ADMINISTRATIVO DE CONSUMO – RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS FORNECEDORES – POSSIBILIDADE.

1. A Constituição Federal/88 elegeu a defesa do consumidor como fundamento da ordem econômica pátria, inciso V do art. 170, possibilitando, assim, a criação de autarquias regulatórias como o INMETRO, com competência fiscalizatória das relações de consumo sob aspectos de conformidade e metrologia.

2. As violações a deveres de informação e de transparência quantitativa representam também ilícitos administrativos de consumo que podem ser sancionados pela autarquia em tela.

3. **A responsabilidade civil nos ilícitos administrativos de consumo tem a mesma natureza ontológica da responsabilidade civil na relação jurídica base de consumo. Logo, é, por disposição legal, solidária.**

4. O argumento do comerciante de que não fabricou o produto e de que o fabricante foi identificado não afasta a sua responsabilidade administrativa, pois não incide, in casu, o § 5º do art. 18 do CDC.

Recurso especial provido.

(REsp 1118302/SC, Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2009, DJe 14/10/2009).

No referido julgado, em sede de Recurso Especial, o STJ entendeu pela responsabilidade solidária na hipótese de imposição de sanção administrativa em razão de duas irregularidades: a ausência de símbolo de identificação de certificação e a diferença quantitativa nos produtos.

Segundo entendimento do relator, Ministro Humberto Martins:

“Não há dúvida, portanto, de que o vendedor pode ser responsabilizado solidariamente por ilícitos administrativos, civis e penais de consumo, pois a relação de consumo é una, e a sua repercussão nos outros ramos do Direito deve observar a sua natureza ontológica.”

Vê-se, então, que o Superior Tribunal de Justiça, o Tribunal de Justiça de Minas Gerais e parte do Tribunal de Justiça de São Paulo já caminhavam para a constatação da responsabilidade solidária decorrente do ilícito administrativo, até no início de 2019.

b. Julgados proferidos após março/2019 e em 2020

Em junho de 2019, foi proferida decisão pelo Superior Tribunal de Justiça, em Recurso Especial interposto pela Fundação Procon São Paulo em face da Fiat Chrysler Automóveis Brasil Ltda., que ingressou com ação anulatória de multa administrativa aplicada por infração ao art. 31, caput, do Código de Defesa do Consumidor, haja vista a conduta de deixar de apresentar na oferta ou no ato da venda de veículos com o recurso "Fiat Connect", informação prévia, clara e ostensiva sobre a incompatibilidade dessa tecnologia *bluetooth* com alguns aparelhos celulares.

Tanto a sentença como o acórdão ora recorrido acolheram a tese de que a solidariedade e a responsabilidade objetiva não se aplicam às multas administrativas do Procon, devendo-se exigir para o sancionamento dos fornecedores de produtos e serviços a demonstração da culpa ou má-fé. Consequentemente, reconheceram a procedência da ação anulatória para desconstituir o auto de infração lavrado pela ora recorrente.

No entanto, após voto-vista do Ministro Og Fernandes, o Ministro Herman Benjamin modificou a sua posição original e incorporou todos os argumentos do voto-vista. Assim, vejamos o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, em um precedente importante, em que é reconhecida a responsabilidade administrativa objetiva e solidária entre toda a rede de

fornecedores, sendo dispensável a demonstração de dolo ou culpa por parte do comerciante ou fornecedor.

PROCESSUAL CIVIL. RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA OBJETIVA E SOLIDÁRIA DE PESSOA JURÍDICA. AÇÃO ANULATÓRIA. MULTA ADMINISTRATIVA. PROCON. ARTS. 4º, I, II e VI, 6º, III, 30, 31, CAPUT, 37, § 3º, 55, 56 E 105 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. DEVER DE INFORMAÇÃO PRÉVIA, ADEQUADA E CLARA. OFERTA ENGANOSA POR OMISSÃO. DADO ESSENCIAL DO PRODUTO OU SERVIÇO. INDUÇÃO DO CONSUMIDOR EM ERRO.

1. Trata-se, na origem, de Ação Anulatória proposta pela Fiat Chrysler impugnando Auto de Infração por descumprimento do art. 31, caput, do Código de Defesa do Consumidor – CDC. Incontroverso que o fornecedor deixou de informar sobre a incompatibilidade do dispositivo de comunicação bluetooth oferecido (“Fiat Connect”) com alguns modelos de telefone celular. Voto-vista do Ministro Og Fernandes que substitui in totum o voto original do Relator, após reflexão e reposicionamento.

2. A responsabilidade administrativa no CDC é solidária, incluindo, no polo subjetivo, toda a rede de fornecedores – fabricante, importador, distribuidor e vendedor final.

Limitá-la ao sujeito mais próximo do consumidor equivaleria a aceitar, por meio de extremado artificialismo, a utilização do poder de polícia para finalidade ilícita de blindagem de atores dominantes no mercado de consumo, de que decorreria o enfraquecimento do cânone da isonomia e a terceirização de infrações por meio de "laranjas". A imputabilidade concentrada serviria para isentar irrestritamente o fabricante e o distribuidor, despejando apenas contra o fornecedor derradeiro (amiúde o elo menos potente da corrente de fornecimento) todo o peso da reprimenda administrativa a vícios de qualidade, quantidade e informação.

3. À luz dos arts. 31, caput, e 37, § 3º, do CDC, se dada informação vem, em maior ou menor grau, realçada na oferta – publicitária ou não –, despropositado ao administrador e ao juiz reputarem-na como supérflua ou trivial, fechando os olhos à realidade do universo engenhoso da comunicação de consumo. Nenhum paga para veicular informação inócua, destituída de poder para incitar o interesse e a decisão de compra do consumidor. Idêntico raciocínio, por simetria, vale para aquilo que, intencionalmente ou não, a oferta omite em conexão com o que opta por apregoar sobre produto ou serviço, deixando, assim, de informar sobre dado essencial. No discurso de consumo, algo não pode ser essencial ao ponto de merecer inclusão, pelo fornecedor, no conteúdo da oferta e, simultaneamente, não essencial para justificar não fazê-lo de maneira adequada, clara e precisa, sendo insuficiente completar a informação em local ou documento apartado, como site e manual de instrução. Entendimento diverso caracteriza, para mais de descarada contradictio in terminis, afronta aos princípios da transparência, boa-fé objetiva, confiança, livre escolha e vulnerabilidade do consumidor, pilares ético-jurídicos do microsistema do CDC.

4. Exigir elemento subjetivo na responsabilidade administrativa de consumo – de pessoa jurídica –, além de agregar pressuposto não previsto pelo legislador, contraria o ethos, a lógica e a harmonia do microsistema normativo especial, lastreado no reconhecimento ope legis da vulnerabilidade do consumidor, em cujo interesse agem os Procons. A responsabilidade administrativa de pessoa jurídica e as sanções previstas no art. 56 do CDC seguem o regime objetivo e solidário da responsabilidade civil, dispensados dolo ou culpa e com incidência sobre todos aqueles que compõem a cadeia de fornecedores.

Precisa, então, a posição do Ministro Og Fernandes, aqui inteiramente incorporada, no sentido de que, na matéria em discussão, o Recurso Especial merece provimento "para reconhecer a responsabilidade objetiva e solidária pela veiculação do anúncio publicitário", determinando-se, "por conseguinte, o retorno dos autos para que a instância de origem reavalie a sanção administrativa com base nas premissas jurídicas ora fixadas" (grifo acrescentado).

5. Recurso Especial conhecido e parcialmente provido.

(STJ – SEGUNDA TURMA - RECURSO ESPECIAL Nº 1.784.264 - SP 2018/0284893-4 - MINISTRO RELATOR HERMAN BENJAMIN – DATA DO JULGAMENTO 25/06/2019)

Ainda nesse sentido, destaca-se o trecho de decisão proferida em julgamento de Recurso de Apelação nº 1053089-92.2019.8.26.0053, de relatoria do Desembargador Dr. Marcelo Semmer, em que a empresa Lojas Americanas é responsabilizada pela venda de produtos impróprios para o uso e consumo, por contrariar a legislação consumerista vigente, onde o que importa é a análise do fato objetivamente considerado, isto é, independe de qualquer questionamento

quanto a culpa do fornecedor.

“Não há que se falar em responsabilização subjetiva da fornecedora, unicamente por se tratar de procedimento administrativo de aplicação de multa levado a cabo pela Fundação PROCON. Assim, sendo a Fundação PROCON legitimada a impor sanção administrativa de multa aos fornecedores infratores da legislação consumerista (art. 56, I, do CDC), cuja responsabilização é objetiva, não há que se falar em necessidade de demonstração de culpa no procedimento administrativo, bastando que haja o nexo causal entre ação ou omissão do fornecedor e o dano (efetivo ou potencial) à coletividade consumerista”.

(TJSP – Recurso de Apelação nº - Desembargador Relator Dr. Marcelo Semmer – Data do Julgamento 19/08/2020).

3. Da conclusão

Por todo o exposto, conclui-se que os estabelecimentos comerciais que fornecem produtos alimentícios são legitimados passivos dos processos administrativos instaurados em razão dos vícios de qualidade dos alimentos que os tornem impróprios ou inadequados para o consumo, bem como possuem responsabilidade solidária e objetiva por referidos vícios.

4. Das diligências

Em razão das abusividades constatadas, sugerem-se as seguintes diligências:

I) Remessa do presente estudo para análise da reunião do Procon-MG com as Coordenadorias Regionais de Defesa do Consumidor;

II) Após deliberação, encaminhamento à Promotoria de Justiça de Montes Claros e ao Fórum dos Procons Mineiros.

É o parecer.

Belo Horizonte - MG, 17 de setembro de 2020.

Christiane Vieira Soares Pedersoli
Coordenadora
Assessoria Jurídica/Procon-MG
(Elaboração)

Vinícius Rodrigues Cerqueira
Estagiário de Pós-Graduação
Assessoria Jurídica/Procon-MG
(Elaboração)

Ricardo Augusto Amorim César
Assessor do MPMG
Assessoria Jurídica/Procon-MG
(Revisão)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FERREIRA, Daniel. *Teoria geral da infração administrativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. *Infrações e Sanções Administrativas*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionar*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

VITTA, Heraldo Garcia. *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

[1] Parecer atualizado em setembro de 2020, por Christiane Pedersoli.

[2] VITTA, Heraldo Garcia. *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo, Malheiros Editores, 2003, p. 124.

[3] OSÓRIO, Fábio Medina. *Direito Administrativo Sancionador*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000, p. 339-340.

[4] VITTA, Heraldo Garcia. *A Sanção no Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003, p. 66.

[5] VITTA, Heraldo Garcia. , loc. cit.



Documento assinado eletronicamente por **RICARDO AUGUSTO AMORIM CESAR, ASSESSOR II**, em 21/09/2020, às 14:20, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **CHRISTIANE VIEIRA SOARES PEDERSOLI, ASSESSOR III**, em 22/09/2020, às 16:16, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **0444592** e o código CRC **A8922C22**.

Processo SEI: 19.16.3594.0022747/2020-51 / Documento SEI: 0444592

Gerado por: PGJMG/PROCON-MG/ASJUP

RUA GOITACASES, 1202 - Bairro CENTRO - Belo Horizonte/ MG - CEP 30190051