

Da Autotutela como Método Alternativo de Solução de Conflito Aplicado ao Procon¹

Self-Tutorship as an Alternative Method of Conflict Resolution Applied to Procon

Ivan Aparecido Ruiz^{ab}; Gabriela de Oliveira Domingos Tavares^c

^aUniversidade Estadual de Maringá. PR, Brasil.

^bUniversità degli Studi di Camerino. Itália.

^cUniversidade Estadual de Maringá, Curso de Direito. PR, Brasil.

*E-mail: ivanaparecidoruiz@gmail.com

Resumo

O presente texto tem por finalidade aprofundar o estudo sobre a autotutela na seara da Administração Pública, as soluções de conflito e as sanções e atos punitivos decorrentes do poder de polícia do Procon, órgão administrativo que atua na solução extrajudicial dos conflitos das relações de consumo. O tema remete tanto a soluções alternativas de conflito, que possam gerar celeridade nas demandas de questões das relações de consumo e prioriza a igualdade de oportunidade de acesso à resolução de lides, como também o poder sancionador, amparado nos processos administrativos do órgão de defesa do consumidor. Este estudo não esgota o assunto, mas procura dar visibilidade ao tema e contribui com discussões e a elaboração de pesquisas sobre a Administração Pública, seu poder de autotutela e as soluções de conflito.

Palavras-chave: Autotutela. Conflito. Administração Pública. Procon.

Abstract

The purpose of this text is to deepen the study on self-protection in the field of Public Administration, conflict solutions and sanctions and punitive acts arising from the police power of Procon, an administrative body that acts in the extrajudicial solution of conflicts in consumer relations. The theme refers both to alternative conflict solutions, which can generate celerity in the demands of consumer relations issues and prioritizes equal opportunity of access to the resolution of disputes, as well as the sanctioning power, supported by the administrative processes of the defense body of the consumer. This study does not exhaust the subject, but seeks to give visibility to the theme and contributes to discussions and the elaboration of research on Public Administration, its power of self-protection and conflict solutions.

Keywords: *Self-protection. Conflict. Public Administration. Procon.*

1 Introdução

A autotutela, apesar de atualmente ser afastada² e odiada pelo Direito, tanto que erigiu a crime no Código Penal brasileiro (art. 345)³, é o *método* mais antigo de pacificação social e foi extremamente utilizada em diversas sociedades rudimentares e arcaicas como forma de resolução de conflitos de interesses. Modernamente, o poder de autotutela é regulamentado pelo

Estado e integra a Administração Pública brasileira como um importante princípio de controle e garantia da atividade e dos atos administrativos por meio da Lei federal nº 9.784/99 e das Súmulas nº 346⁴ e 473⁵ do Supremo Tribunal Federal - STF.

A Lei federal nº 9.784/99 é um dispositivo que orienta o *processo administrativo* no contexto da Administração Pública Federal e informa em seu art. 53⁶ o *poder de autotutela* concedido ao ente estatal para *anular*⁷ seus atos ou *revogá-*

1 O presente texto é oriundo do desenvolvimento do Projeto de Iniciação Científica (PIC): Da autotutela pela Administração Pública e as soluções de conflitos de interesses: estudo, possibilidades e casos, com enfoque na atuação do poder sancionador do Procon. Vigência: de 05/2021 a 04/2022.

2 Embora afastada do Direito, a nossa legislação prevê a sua utilização em casos raros e excepcionais, v. g., art. 1210, § 1º., do Código Civil brasileiro de 2002.

3 Exercício arbitrário das próprias razões Art. 345. Fazer justiça pelas próprias mãos, para satisfazer pretensão, embora legítima, salvo quando a lei o permite: Pena - detenção, de quinze dias a um mês, ou multa, além da pena correspondente à violência. Parágrafo único - Se não há emprego de violência, somente se procede mediante queixa”.

4 Súmula 346 Enunciado A administração pública pode declarar a nulidade dos seus próprios atos. Data de Aprovação: Sessão Plenária de 13/12/1963.

5 Súmula 473 Enunciado A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial. Data de publicação do enunciado: *DJ* de 10-12-1969.

6 Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

7 Meirelles (2020) ao tratar da Invalidação dos atos administrativos, em especial sobre a Anulação pela própria Administração, escreve: A *anulação* dos atos administrativos *pela própria administração* constitui a forma normal de invalidação de atividade ilegítima do Poder Público. Essa faculdade assenta no poder de autotutela do Estado. É uma justiça interna, exercida pelas autoridades administrativas em defesa da instituição e da legalidade de seus atos.

los (BRASIL, 1999). Do mesmo modo, o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio das Súmulas nº 346 e 473 reconhece a autotutela como um princípio que está inserido na legislação conforme um poder que atua de forma limitada decorrentes do princípio da legalidade e segurança jurídica (TOLEDO, 2020).

Ademais, este estudo analisa a *autotutela* como *poder sancionador* utilizado pelo órgão de defesa do consumidor, suas liberalidades e limitações quanto às sanções aplicadas, contribuindo para a pacificação social e ensejando um método de solução de conflitos de interesses. Desse modo, ao verificar o princípio orientador da autotutela é possível observar o poder sancionador do PROCON e identificar os atos impositivos aplicados pelo órgão decorrentes do *poder de polícia* no caso de aplicação de multas quando acontecer descumprimentos ao *Código de Defesa do Consumidor* (CDC) (BRASIL, 2018). Aqui, pode-se afirmar que dentre os poderes do Procon, está o *poder de polícia* que este órgão da Administração Pública exerce sobre todas as atividades e bens que afetam ou possam afetar a coletividade no que se refere as relações de consumo, regidas pelo Código de Defesa do Consumidor/

O estudo foi desenvolvido em duas etapas que se interconectam. Primeiramente, foi apresentado um panorama sobre os métodos alternativos de solução de conflitos de interesses e a sua utilização pelo ente estatal. Posteriormente, procurou-se compreender a autotutela como poder sancionador utilizado pelo PROCON.

2 Desenvolvimento

2.1 OS meios alternativos de solução de conflitos: a autotutela, a mediação, conciliação e a arbitragem

O princípio da autotutela representa um método rudimentar de resolução de conflitos de interesses, no qual a força era utilizada como forma de assegurar um direito e assim obter a tutela do bem pretendido (DE ALMEIDA COUTINHO, 2019). A solução da lide ocorria sem a interferência de um terceiro, como se fosse uma espécie de vingança privada em que a lei do mais forte prevalecia. A solução do conflito de interesses se dava de forma linear, diretamente entre as partes, sendo que o mais forte ditava a solução, ainda que não tivesse razão, pois o que vale é o poderio físico do mais avantajado. É o uso da força, do meio bélico, por isso odiado atualmente

pelo Direito, salvo nos casos permitidos e expressamente previstos em lei.

Com o passar do tempo e a modernização das civilizações ficou evidente que a autotutela não garantia a aplicação plena do direito, mas apenas a conquista por aquele que conseguia utilizar a força física ou moral da melhor forma ao submeter às outras partes à sua vontade (FERRARESI, 2013). Dessa forma, a autotutela foi limitada em alguns casos, como no direito privado; e o seu uso passou a ocorrer apenas em determinadas situações regulamentadas pelo Estado (DE ALMEIDA COUTINHO, 2019).

No direito brasileiro verifica-se a autotutela no direito do desforço pessoal, direito de greve, no direito do possuidor do imóvel para que este possa repelir o invasor e na eventualidade de uma pessoa dar voz de prisão em casos de flagrante delito (FERRARESI, 2013). Ademais, o ordenamento jurídico prevê a autotutela, ou como diz a lei, a autodefesa, no art. 1.210⁸, §1º., do Código Civil brasileiro de 2002, no qual o possuidor mantém-se em caso de turbação e restitui-se em caso de esbulho pelo uso de sua própria força (DE ALMEIDA COUTINHO, 2019).

Embora a autodefesa figure na legislação brasileira, o seu exercício não deve ocorrer de modo ilimitado, pois quando a utilização da força acontece de modo irrestrito se caracteriza como exercício arbitrário das próprias razões, o qual é descrito como crime do exercício arbitrário das próprias razões, capitulado no art. 345 do Código Penal (FERRARESI, 2013). O sujeito que assim agir responde pelos excessos cometidos.

Embora ocorram limitações, a autodefesa é permitida no âmbito da Administração Pública em que a força caracteriza o poder-dever do Estado de rever e anular seus próprios atos quando eivados de vícios ou ilegalidade (DE OLIVEIRA, 2015). Por sua vez, o processo administrativo é regulamentado pela Lei federal nº 9.784/99, que trata da anulação, revogação e convalidação dos atos administrativos (BRASIL, 1999).

O princípio da autotutela é também legitimado pelas súmulas nº 346 e nº 473 do Supremo Tribunal Federal (STF), ao conferir ao Ente Público o poder em anular seus atos quando violarem o ordenamento jurídico, assim como, revogá-los por conveniência ou oportunidade. Não se pode confundir *revogado* com anulação, embora ambas pertençam a gênero *invalidação*.⁹

8 Art. 1.210. O possuidor tem direito a ser mantido na posse em caso de turbação, restituído no de esbulho, e segurado de violência iminente, se tiver justo receio de ser molestado. § 1º. O possuidor turbado, ou esbulhado, poderá manter-se ou restituir-se por sua própria força, contanto que o faça logo; os atos de defesa, ou de desforço, não podem ir além do indispensável à manutenção, ou restituição da posse.

9 Meirelles (2020), com muita propriedade, a respeito da *revogação e anulação*, doutrina: *Revogação – Revogação* é a supressão de um ato discricionário legítimo e eficaz, realizada pela Administração – e somente por ela – por não mais lhe convir sua existência. Toda revogação pressupõe, portanto, um ato legal e perfeito, mas inconveniente ao interesse público. Se o ato for ilegal ou ilegítimo não ensejará revogação, mas, sim, *anulação*, como veremos adiante. A revogação funda-se no poder discricionário de que dispõe a Administração para rever sua atividade interna e encaminhá-la adequadamente à realização de seus fins específicos. Essa faculdade revogadora é reconhecida e atribuída ao Poder Público, como implícita na função administrativa. É, a nosso ver, uma justiça interna, através da qual a Administração ajuíza da conveniência, oportunidade e razoabilidade de seus próprios atos, para mantê-los ou invalidá-los segundo as exigências do interesse público, sem necessidade do contraditório (TJSP, *RJTJSP* 127/128). [...] *Anulação – Anulação* é a declaração de invalidade de um ato administrativo *ilegítimo* ou *ilegal*, feita pela própria Administração ou pelo Poder Judiciário. Baseia-se, portanto, em razões de *legitimidade* ou *legalidade*, diversamente da *revogação*, que se funda em motivos de *conveniência* ou de *oportunidade* e, por isso mesmo, é privativa da Administração. Desde que a Administração reconheça que praticou um ato contrário ao Direito vigente, cumpre-lhe anulá-lo, e quanto antes, para restabelecer a legalidade administrativa.

Embora haja um entendimento por parte do Supremo Tribunal Federal sobre o exercício da autotutela, o seu uso não deve ocorrer de modo ilimitado, mas necessita respeitar e se ajustar à legislação vigente (TOLEDO, 2020).

Conforme Toledo (2020) a autotutela da Administração Pública não afasta a tutela jurisdicional, sendo que os seus entraves ocorrem devido à segurança legal e ao princípio da legalidade, como visto na jurisprudência:

LIMITES AO PODER DE AUTOTUTELA DA ADMINISTRAÇÃO. REFORMA DA SENTENÇA SOMENTE PARA AFASTAR O DANO MORAL. A Administração Pública, em razão de seu poder de autotutela, pode rever seus atos e anular os viciados em obediência ao princípio da legalidade, nos termos do Verbete nº. 473, do STF. Contudo, o poder-dever da Administração Pública de invalidar seus próprios atos encontra limite temporal no princípio da segurança jurídica, pela evidente razão de que os administrados não podem ficar indefinidamente sujeitos à instabilidade originada pelo poder de autotutela do Estado e na convalidação dos efeitos produzidos, quando, em razão de suas consequências jurídicas, a manutenção do ato não atenderá mais ao interesse público do que sua invalidação. [...] (APL00081340520158190028. 1ª Vara Cível do Rio de Janeiro. Publicada em 02/06/2017).

Geralmente, como foi observado a autotutela é citada no âmbito da Administração Pública por ser um elemento de defesa do Ente Estatal ao liberar a manifestação do Poder Judiciário em determinados casos, uma vez que pela própria força a Administração protege seus interesses e repara irregularidades, constituindo um método rápido de ajustamento de interesses (PARADA, 2013).

O uso, contudo, da autodefesa pelo ente federal não descarta a importância do controle externo realizado por outras instituições como o *Ministério Público* e os *Tribunais de Contas* (PARADA, 2013). Mas permite que conflitos sejam deslocados do Poder Judiciário para o âmbito da Administração Pública, como um método de desafogar uma

jurisdição estatal, sabidamente lenta e abarrotada de processos que podem ser resolvidos de forma extrajudicial.

Além disso, o princípio constitucional de acesso à justiça não consegue ser cumprido de modo pleno pelo Estado devido aos déficits de recursos jurídicos assistenciais em razão dos hipossuficientes, desse modo, os métodos alternativos de solução de conflito de interesses são o melhor caminho para a solução da lide em substituição ao Poder Judiciário¹⁰. Os equivalentes jurisdicionais, como se observa, foram extremamente incentivados no Código de Processo Civil de 2015, como uma forma de agilizar a marcha processual, sendo a *conciliação* e a *mediação*¹¹ uns dos métodos mais incentivados a serem utilizados tanto na fase pré-processual quanto durante o andamento do processo (BRAGA, 2020). A respeito da *mediação* e da *conciliação* é muito importante o que dispõe o art. 166¹² e §§, do Código de Processo Civil de 2015.

Desse modo, é possível verificar que o *sistema multiportas* ao possibilitar o acesso rápido e eficaz à realização da justiça auxilia as pessoas a dirimir seus conflitos de interesses por meio da melhor opção do método alternativo de resolução de conflitos de interesses que se encaixem em suas expectativas. A *conciliação* é uma das portas possíveis para se atingir a solução do litígio, na qual as partes procuram o acolhimento de suas satisfações individuais sem se preocupar com a perda que a outra parte pode sofrer (ALMEIDA, 2013).

Outrossim, para que seja alcançada a pacificação social, e reinar a paz social, o conciliador¹³ não pode intervir no conflito de interesses e apresentar decisão pelas partes, mas deve agir como um *sujeito imparcial* que estimule as partes a solucionarem a lide que tende a ser marcada por conflito de interesses em que não há um vínculo anterior entre as partes (NEVES, 2019). No entanto, a conciliação se volta a investigar os acontecimentos e os indivíduos envolvidos

10 Não é à toa o que se vê no art. 3º., §§, do Código de Processo Civil de 2015, ao adotar uma *nova filosofia* para resolução dos conflitos de interesses. Confira-se: Art. 3º. Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. § 1º. É permitida a arbitragem, na forma da lei. § 2º. O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos. § 3º. A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juizes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

11 A respeito da *Mediação*, consulte-se a Lei federal nº. 13.140, de 26 de junho de 2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Esta lei define a *mediação* no parágrafo único do art. 1º., a saber: Art. 1º. Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia.

12 Art. 166. A conciliação e a mediação são informadas pelos princípios da independência, da imparcialidade, da autonomia da vontade, da confidencialidade, da oralidade, da informalidade e da decisão informada. § 1º. A confidencialidade estende-se a todas as informações produzidas no curso do procedimento, cujo teor não poderá ser utilizado para fim diverso daquele previsto por expressa deliberação das partes. § 2º. Em razão do dever de sigilo, inerente às suas funções, o conciliador e o mediador, assim como os membros de suas equipes, não poderão divulgar ou depor acerca de fatos ou elementos oriundos da conciliação ou da mediação. § 3º. Admite-se a aplicação de técnicas negociais, com o objetivo de proporcionar ambiente favorável à autocomposição. § 4º. A mediação e a conciliação serão regidas conforme a livre autonomia dos interessados, inclusive no que diz respeito à definição das regras procedimentais.

13 O *conciliador*, como afirmado no texto, não pode decidir, mas, pode sugerir, apresentando opções para a solução do conflito de interesses. E, também, diferentemente do que ocorre com o mediador, ele não deve ter tido vínculo, contato, antes, com as partes em conflitos de interesses. Aliás, bem a propósito do que dispõe o art. 165, §§ 2º. e 3º., do Código de Processo Civil de 2015, *in verbis*: Art. 165. [...] § 2º O conciliador, que atuará preferencialmente nos casos em que não houver vínculo anterior entre as partes, poderá sugerir soluções para o litígio, sendo vedada a utilização de qualquer tipo de constrangimento ou intimidação para que as partes conciliem. § 3º O mediador, que atuará preferencialmente nos casos em que houver vínculo anterior entre as partes, auxiliará aos interessados a compreender as questões e os interesses em conflito, de modo que eles possam, pelo restabelecimento da comunicação, identificar, por si próprios, soluções consensuais que gerem benefícios mútuos.

nos eventos ocorridos no passado e atribui uma percepção ao acontecimento, além de se concentrarem em uma pauta objetiva produzida pela lide (ALMEIDA, 2013).

Outro método *autocompositivo* extremamente incentivado é a *mediação*, a qual difere da conciliação uma vez que o objetivo da mediação é a satisfação mútua das partes que analisam a profundidade do conflito ao investigar os seus motivos, além de focar em litígios em que há um vínculo anterior entre os indivíduos (NEVES, 2019). Ademais, trata-se de um equivalente jurisdicional que valoriza a participação ativa das partes que dialogam independentemente da figura do mediador para solucionarem o conflito de forma consensual (ALMEIDA, 2013). Na *mediação*, a solução do conflito de interesses é realizada pelas próprias partes envolvidas, devendo elas apontar seus *interesses* e apresentar suas opções para acordo, para que se caminhe a um ponto convergente que seja favorável a ambas as partes. Na mediação não se tem por objetivo buscar o acordo, sendo este fruto do trabalho desenvolvido pelas partes. Na verdade, as partes envolvidas desenvolvem um trabalho, podendo ser auxiliada pelo *mediador*, um terceiro, brotando a solução como fruto dessa conduta delas. A solução do conflito de interesses, na mediação, vem das próprias partes, não havendo que se falar num terceiro que decida por elas, como acontece na *arbitragem* ou na *jurisdição estatal*. Os autores da Teoria Geral do Processo, em lapidar lição, escrevem: “A *mediação* assemelha-se à conciliação: os interessados utilizam a intermediação de um terceiro, particular, para chegarem à pacificação de seu conflito. Distingue-se dela somente porque a conciliação busca sobretudo o acordo entre as partes, enquanto a mediação *trabalha o conflito*, surgindo o acordo como mera consequência. Trata-se mais de uma diferença de método, mas o resultado acaba sendo o mesmo (DINAMARCO, 2020).

Por incentivar o diálogo entre as partes realizadas pelo mediador se verifica a multidisciplinariedade na mediação, uma vez que o método percorre diversas áreas como o Direito, Filosofia e Psicologia, com uma visão para o futuro, ao analisar o acontecimento de forma a entender como conduzir as relações para que se mantenham preservadas ao impedir que o fato se repita (ALMEIDA, 2013).

Concomitantemente as *formas autocompositivas* de solução de conflitos existem a *arbitragem*¹⁴, a qual em conjunto com a *jurisdição estatal* se apresenta como um *método heterocompositivo*. A *arbitragem*, assim como a *autotutela*, é um método antigo de resolução de litígios uma vez que remonta a um terceiro que interfere no conflito e o resolve imperativamente por possuir autoridade e domínio sobre as partes (NEVES, 2019).

Modernamente a arbitragem foi incorporada no ordenamento jurídico brasileiro pela Lei federal nº. 9.307/1996, com a redação dada pela Lei federal nº. 13.129,

de 26 de maio de 2015, além de ser mencionada no art. 3º, § 1º, do Código de Processo Civil de 2015. Logo se percebe o incentivo realizado pelo legislador para a solução consensual dos conflitos de interesses, sem a intervenção da jurisdição estatal. Ademais, há proximidades entre a *arbitragem* e a *jurisdição* por ambas serem adjudicatórias, mas se diferem por ocorrer no âmbito privado (BRAGA NETO, 2019).

2.2 O Procon como órgão de defesa do consumidor e o seu poder sancionador

Conforme Parada (2013) os benefícios em solucionar conflitos de interesses de forma extrajudicial, fora do processo judicial, são diversos como: o mapeamento das necessidades, problemas e visualização de alternativas para soluções futuras; melhor tratamento das informações e da qualidade das decisões e uniformização jurídica das soluções administrativas.

Tendo em vista a série de vantagens na procedimentalização da autodefesa, diversos órgãos decidiram utilizá-la como forma extrajudicial de solução de conflitos de interesses, como é o caso do *Conselho de Administração Pessoal de Minas Gerais* e a *Junta Administrativa de Indenizações de Porto Alegre* (JAI) (PARADA, 2013).

A JAI surgiu pelo Decreto nº 12.619/1999 e possui como finalidade determinar de modo rápido e homogêneo os pedidos administrativos de indenização por danos gerados pelo Município, podendo realizar diversas diligências como ouvir os servidores municipais com a finalidade de elucidar o procedimento de indenização (PARADA, 2013). A criação da JAI trouxe diversas melhoras na atividade municipal, uma vez que diminuiu litígios e conseguiu perceber pontos vulneráveis na administração municipal que precisavam de melhoras (PARADA, 2013).

A procedimentalização da *autotutela* como é feita na Junta Administrativa de Indenizações de Porto Alegre, é um método célere e gratuito da pessoa pedir o reconhecimento de indenização e assim ter o seu conflito de interesses solucionado sem a necessidade de adentrar as portas do Poder Judiciário (PARADA, 2013).

Conforme citado anteriormente, a procedimentalização da autotutela pela Administração Pública trouxe diversas vantagens no modo de solucionar conflitos entre as partes e se tornou um método que permeia diversos órgãos públicos, como é o caso do PROCON, que utiliza a autotutela como uma forma de garantir a qualidade nas relações de consumo.

O ordenamento jurídico brasileiro por meio de diversos dispositivos, espaçados no tempo e na própria legislação, contemplou a pessoa ao pensar em sua proteção como consumidor (Procon Maringá). No início da formação legislativa as normas em defesa do consumidor se mostravam de modo mais simplista, porém após o desenvolvimento e o

14 Entre nós, no Brasil, a *arbitragem* vem disciplinada na Lei federal nº. 9.307, de 23 de setembro de 1996, com a redação dada pela Lei federal nº. 13.129, de 26 de maio de 2015.

estreitamento das relações de consumo houve um avanço na codificação.

O Código Comercial de 1850 já estipulava os direitos e deveres de quem viajava em embarcações, assim como no Código Civil brasileiro de 1916; a responsabilidade do fornecedor de um serviço já era definida pelo art. 1215 (Procon Maringá). Entretanto, foi nos anos 60 o momento mais importante para a codificação de defesa do consumidor, uma vez que foi inserida na legislação brasileira a Lei Delegada nº. 4, em 1962, que vigorou até 1988 (Procon Maringá).

Outro marco de extrema importância foi à criação do Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor que surgiu em 1976 em São Paulo, primeiro órgão em defesa do consumidor no Brasil (Procon Maringá). Sendo que em 1990 aconteceu a codificação da defesa do consumidor por meio da Lei federal nº. 8.078/90, a qual representou um grande avanço na proteção dos cidadãos perante uma relação consumerista, além de significar a perpetuação do art. 5º, inc XXXII, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Conforme o Código de Defesa do Consumidor (CDC), tanto pessoas físicas como jurídicas são consumidoras ao comprar ou utilizar um serviço (BRASIL, 1990). Desse modo, se faz necessária a existência de um órgão que atenda e auxilie aqueles que integram a relação de consumo na fiscalização de seus direitos, preceitua o art. 105¹⁵ do Código de Defesa do Consumidor “Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)”, os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor” (BRASIL, 1990).

A composição, portanto, do Sistema ocorre por órgãos públicos e privados com a finalidade de atender o consumidor que se sentiu lesado ao adquirir um produto ou utilizar um serviço; desse modo, o Código de Defesa do Consumidor (CDC) se conecta com diferentes esferas de governo para garantir o cumprimento da lei na relação de consumo (OLIVEIRA, 2018).

Por meio do art. 4º. e incs., do CDC, ao estabelecer a Política Nacional de Relações de Consumo, é permitido ao Estado o direito de *autotutela*, uma vez que o ente estatal pode intervir para garantir a qualidade nos produtos e serviços, assim como, instaurar ações coletivas quando verificar a abusividade ou divergência com o ordenamento jurídico (OLIVEIRA, 2018). Dessa maneira, a legislação consumerista protege o *consumidor* por verificar sua vulnerabilidade frente ao mercado que é sinalizado pela publicidade desenfreada;

logo, há a necessidade de o ente Público atuar com base no seu *poder sancionador* em defesa do consumidor (NUNES, 2020).

Para que o Estado exerça sua atividade fiscalizadora e sancionadora no campo consumerista é necessário verificar os conflitos de interesses de competência, desse modo, é costumeiro a colaboração entre órgãos de proteção ao consumidor e *agências reguladoras* (NUNES, 2020). Tal caso é exemplificado pela ANATEL, que se uniu ao SNDC em defesa do consumidor por meio do Decreto nº 2338/97 (NUNES, 2020).

Ao realizar a fiscalização das relações de consumo, o PROCON está se utilizando do seu poder-dever de autotutela, o qual se inicia com o recebimento da *reclamação* do consumidor e se estende na aplicação da sanção administrativa pelo descumprimento à legislação consumerista. Logo, para a concretização de todas as fases do procedimento administrativo o Órgão deve seguir um rito procedimental para a instauração do processo, que observará os princípios constitucionais ao apurar à ocorrência de infração aos direitos do consumidor (PINHEIRO, 2019).

Realizada a autuação do fornecedor e decorrido o rito procedimental caso fique constatado pela Coordenação do PROCON, perante o *processo administrativo sancionatório*, que houve violação ao direito do consumidor, será estabelecida a *sanção administrativa*, a qual poderá ser aplicada por meio de multa ou qualquer outra forma descrita no art. 56¹⁶ e incs., do CDC (PINHEIRO, 2019). No caso de aplicação de multa o poder sancionador do Procon deve seguir uma estipulação de valor estabelecida objetivamente para o cálculo da pena base, a qual depois de calculada deve ser analisada as hipóteses de diminuição ou aumento do valor da pena (PINHEIRO, 2019).

2.3 Autotutela no âmbito do Procon: estudo de caso

Ao analisar a aplicação do princípio norteador da autotutela no âmbito do Procon é possível identificar os atos impositivos aplicados pela Administração Pública, as fiscalizações e o poder de polícia, como por exemplo, na Apelação Cível nº 0059492- 22.2017.8.19.0001, que tramitou perante o *Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro*, na qual o apelante Apple Computer Brasil Ltda. propõe uma *ação anulatória* à Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado do Rio de Janeiro (PROCON/RJ), ante a aplicação de multa pela infringência do Código de Defesa do Consumidor (CDC). O recurso apelação interposto em face da sentença não foi

15 Art. 105. Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor.

16 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 serviço; 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. Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

provido, confirmando-se a sentença de primeiro grau, pois se entendeu que o Procon possui jurisdição para aplicação de multas devido ao seu poder de autotutela. Porém, a autotutela possui limitações e a Administração pública não pode utilizá-la de modo indeterminado e ilimitado:

Apelação cível. Direito Administrativo. Ação de invalidação de ato administrativo consistente em imposição de multas administrativas em virtude de condutas violadoras da legislação consumerista. Ausência de preço nos produtos expostos à venda no interior de loja, ausência de informações sobre os direitos do consumidor e obstáculos à prestação de serviços de assistência técnica. Alegação de que o processo sancionatório estaria evitado de nulidade pelo fato de uma parcela da penalidade haver sido reanalisada pelo ente estatal que não se acolhe. Possibilidade de *reformatio in pejus* no âmbito do processo administrativo. Inteligência do art. 64 da Lei n. 9.764/99 e da Súmula 473/STF, corroborada por doutrina e jurisprudência. No mérito propriamente dito, a pretensão de desfazimento do ato administrativo deve fundar-se em vício que acomete algum de seus requisitos de validade, pois sem eles o ato carecerá da idoneidade que o permita produzir os efeitos almejados pelo Administrador. Valoração do ato segundo os pressupostos de competência, forma, finalidade, motivo e objeto que não encontra óbices ao seu referendo. Exposição de preços que desatende aos ditames da legislação de regência, máxime o art. 31 do Código de Defesa do Consumidor. Uma informação que demanda de consumidor a *expertise* de realizar operações que requeiram alguma intuitividade ou interação com um aparato tecnológico não pode ser qualificada como de fácil entendimento (ou clara, na dicção legal). Na mesma linha, não é de fácil constatação (ostensiva) a informação de preço ocultada por detrás de cliques e telas, que demandem do consumidor qualquer coisa para além das ações humanas de olhar o produto, identificar facilmente a localização de seu preço e compreender facilmente essa expressão pecuniária. Política de atendimento a clientes que buscam serviço de assistência técnica que há de ser reputada como desleal e abusiva (art. 6º do Código de Defesa do Consumidor) na medida em que faz surgir uma desvantagem para o consumidor que comparece à loja sem o prévio agendamento, pois terá de esperar mais tempo pelo mesmo atendimento ofertado àqueles que marcaram horário de forma antecipada. Comodidade que adquire caracteres de oportunidade, deixando de ser um mecanismo de facilitação e otimização do tempo de todos os consumidores para converter-se em defeito, na medida em que a prestação de serviço deixa de oferecer os resultados que dela todos razoavelmente possam esperar, o que inclui a eficiência do atendimento dos clientes (art. 20 do Código de Defesa do Consumidor). Controle de juridicidade da conduta atribuída ao ente público no exercício de seu mister. Ato administrativo que não apresenta vícios sob a ótica da razoabilidade e da proporcionalidade. Manutenção da sentença. Desprovisionamento do recurso (BRASIL, 2018).

Desse modo, evidencia-se que os Órgãos de Proteção ao Consumidor têm o poder-dever de aplicar sanções administrativas às infrações cometidas, amparadas pelo Decreto Federal nº 2.181/1997, de 20 de março de 1997, sem prejuízo das sanções de natureza cível, penal e àquelas constantes em normas específicas, conforme art. 56 do Código de Defesa do Consumidor. O Decreto Federal nº 2.181, além de dispor sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei federal

nº 8.078/1990, e dá outras providências. Ademais, a presente norma, trata das práticas infrativas (art. 12), das penalidades administrativas (art. 18) e da apuração, em processo administrativo, das práticas infrativas às normas de proteção e defesa do consumidor (art. 33).

Logo, em razão do processo administrativo sancionador, conferido pelo poder de polícia dos órgãos de defesa do consumidor, os lesados por esta atuação, ou seja, em face de sanções aplicadas buscam constantemente, perante o Poder Judiciário, tutela jurisdicional para ver reformada as decisões administrativas do Procon, amparados pelo princípio constitucional do acesso à justiça, corporificado pelo art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. É um direito constitucional e processual previsto em lei de buscar a tutela jurisdicional, devendo o órgão jurisdicional analisar e entregar a solução àquele que tiver razão de acordo com o ordenamento jurídico vigente.

3 Conclusão

A Autotutela, originalmente, nos primórdios, era utilizado como um método alternativo de solução de conflitos de interesses não jurisdicional, por intermédio da qual a lide era resolvida sem a interferência de um terceiro, como uma espécie de “vingança privada”, motivada pelo exercício da força. Atualmente, a autotutela consta do ordenamento jurídico, em casos excepcionais, e passou a ser aceita em determinados casos regulamentados em lei, além de sua integração ao Procon e a aplicação como poder sancionador. Desse modo, o Procon, ao fiscalizar as relações consumeristas, possui o poder-dever da autotutela no estabelecimento de sanções administrativas, como a multa ou qualquer outra forma de sanção descrita no art. 56 e incs.do Código de Defesa do Consumidor (CDC).

Referências

- ALMEIDA, T. Mediação e conciliação: dois paradigmas distintos, duas práticas diversas. *Mediação de conflitos*, 2013.
- BRAGA, A.T.T. A eficácia da conciliação frente a inflação judicial e o acesso à Justiça no Estado democrático de Direito. Jus.com.br. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/83995/a-eficacia-da-conciliacao-frente-a-inflacao-judicial-e-o-acesso-a-justica-no-estado-democratico-de-direito>. Acesso em: 17 de out. 2021.
- BRAGA NETO, A. *et al. Negociação, mediação, conciliação e arbitragem*: curso de métodos adequados de solução de controvérsias. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL, DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940. Dispõe sobre o Código Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em: 11 ago. 2021.
- BRASIL. Lei nº. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm
- BRASIL, LEI Nº 9.784 , DE 29 DE JANEIRO DE 1999. Regula

- o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/19784.htm>. Acesso em: 3 ago. 2021.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. APELAÇÃO CÍVEL N o 0059492-22.2017.8.19.0001. Apelante: APPLE COMPUTER BRASIL LTDA. APELADO: AUTARQUIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (PROCON/RJ). RELATOR: DES. PAULO SÉRGIO PRESTES DOS SANTOS. Rio de Janeiro, 2018.
- BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio De Janeiro (3ª Vara Cível). Apelação 00081340520158190028. Apelante: Departamento de trânsito do Estado do Rio de Janeiro – Detran RJ. Apelado: Rodrigo De Andrade Martins. Relatora: Desembargadora Renata Machado Cotta. Rio de Janeiro, 31 de maio de 2017.
- DE ALMEIDA COUTINHO, Nilton Carlos. Direito à educação e ocupação de escolas públicas: um estudo acerca da autotutela administrativa no ordenamento jurídico brasileiro. *Rev. Direito Admin.*, v.278, n.1, p.87-106, 2019.
- DE OLIVEIRA, F.A. O princípio da reciprocidade e sua função garantista em face do poder de autotutela do Estado. *Rev. Dig. Direito Admin.*, v.2, n.1, p.257-272, 2015.
- DINAMARCO, C.R. *Teoria geral do processo*. São Paulo: Malheiros, 2020.
- FERRARESI, C.S.; MOREIRA, S.B. Conflitos e formas de resolução: da autotutela à jurisdição. *Rev. JurisFIB*, v. 4, n. 4, 2013.
- MEIRELLES, H.L.. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2020.
- NEVES, D.A.A. *Manual de direito processual civil*: volume único. Salvador: JusPodivm, 2019.
- NUNES, B.A.F. *Sanções administrativas aplicáveis nas relações de consumo*. 2020. Ijuí: Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, 2019.
- OLIVEIRA, L.V.C. et al. O papel do Procon como órgão administrativo ex-trajudicial na composição de conflitos consumeristas. *Rev. Philologus*, v.24, n.72, 2018.
- PARADA, A.L.N. A procedimentalização da autotutela administrativa como meio alternativo de solução de conflitos. *Rev. AGU*, v.12, n.37, 2013.
- PINHEIRO, T.B.; SILVA, R.B. Como o PROCON estabelece o valor da multa?(dosimetria da pena de multa). *Rev. Jurid. UniFil*, v.12, n.12, p.129-136, 2019.
- PROCON MARINGÁ. Institucional. Disponível em: <http://www2.maringa.pr.gov.br/procon/?cod=institucional>. Acesso em: 23 ago. 2021.
- TOLEDO, F. O exercício da autotutela: os limites impostos à autoridade administrativa. *Rev. Jus Navigandi*, v.25, n.6185, 2020.