

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DO CERRADO
PATROCÍNIO
Graduação em Direito**

**A (DES)JUDICIALIZAÇÃO DOS LITÍGIOS CONSUMERISTAS
FRENTE A COMPETÊNCIA DO PROCON**

Ludmila Francisca Rodrigues da Silva

**PATROCÍNIO - MG
2017**

LUDMILA FRANCISCA RODRIGUES DA SILVA

**A (DES)JUDICIALIZAÇÃO DOS LITÍGIOS CONSUMERISTAS
FRENTE A COMPETÊNCIA DO PROCON**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como exigência parcial para
a obtenção do grau de Bacharel em
Direito, pelo Centro Universitário do
Cerrado - Patrocínio.

Orientador: Mestrando Dalmo Vieira
Pedrosa

**PATROCÍNIO - MG
2017**

FICHA CATALOGRÁFICA

340
S578d

Silva, Ludmila Francisca Rodrigues da
A (des)judicialização dos litígios consumeristas frente a competência
do PROCON/ Ludmila Francisca Rodrigues da Silva. – Patrocínio:
Centro Universitário do Cerrado, 2017.

Trabalho de Conclusão de Curso – Centro Universitário do Cerrado
– Graduação em Direito.

Orientador: Prof^o. Esp. Dalmo Vieira Pedrosa

1. Direito do Consumidor. 2. Órgãos de Proteção. 3.
Desjudicialização.



Centro Universitário do Cerrado Patrocínio
Curso de Graduação em Direito

Trabalho de conclusão de curso intitulado "A (des)judicialização dos litígios consumeristas frente a competência do PROCON", de autoria da graduanda Ludmila Francisca Rodrigues da Silva, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Prof. Mestrando Dalmo Vieira Pedrosa – Orientador
Instituição: UNICERP

Prof. Me. Rodrigo Fernando Lopes
Instituição: UNICERP

Prof. Me. Nery Santos de Assis
Instituição: UNICERP

Data de aprovação: 13/12/2017

Patrocínio, 13 de Dezembro de 2017

DEDICO este estudo a minha família, especialmente aos meus pais que sempre me apoiaram em todos os momentos da minha vida, e que nunca mediram esforços para a realização do meu sonho e ao meu noivo que foi meu amparo nos dias difíceis e não me deixou desistir.

A Justiça atrasada não é justiça; senão injustiça qualificada e manifesta.

Rui Barbosa

RESUMO

A todo momento são estabelecidas relações de consumo, onde uma pessoa adquire um produto ou serviço e a outra vende, sendo que ambos se tornam sujeitos passíveis de direitos e obrigações. Nesta relação há o denominado, consumidor que adquire e o fornecedor que vende ou presta o serviço, sendo que o primeiro não está em pé de igualdade com o segundo, vez que normalmente possui menos recursos que este, estando passível de sofrer danos e ser lesado pela má-fé do fornecedor, ou seja, está susceptível a vontade do fornecedor. Neste ponto encontra-se na legislação o Código de Defesa do Consumidor, como sugerido pelo nome, é de fato um conjunto de normas que objetivam defender o consumidor nas relações de consumo, além de órgãos, como o PROCON que é eficiente na defesa do consumidor com conseqüente responsabilização do fornecedor. No entanto há um pensamento social de que havendo a lesão na relação consumerista é necessário recorrer ao judiciário, pois só assim haverá a reparação do dano, o que não é verdade, o PROCON é um órgão competente para defender os interesses do consumidor e adotar medidas contra a má-fé do fornecedor. Através deste estudo objetiva-se compreender: se o PROCON tem legitimidade e meios legais para satisfazer demandas consumeristas na via administrativa.

Palavras-chave: Direito do Consumidor. Órgãos de Proteção. Desjudicialização.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
BRASILCON	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CIP	Carta de Investigação Preliminar
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
IDEC	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
JEC	Juizados Especiais Cíveis
ONU	Organização das Nações Unidas
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
SENACON	Secretaria Nacional do Consumidor
SNDC	Sistema Nacional de Defesa do Consumidor
STJ	Superior Tribunal de Justiça

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	08
2	ASPECTOS GERAIS SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR	10
2.1	Breve histórico da origem do direito do consumidor.....	10
2.2	Conceitos das relações de consumo.....	12
2.3	Direitos básicos do consumidor.....	15
2.3.1	Direito à proteção da vida, saúde e segurança.....	15
2.3.2	Direito à liberdade de escolha e igualdade.....	16
2.3.3	Direito à informação.....	16
2.3.4	Direito de proteção contra a publicidade enganosa e abusiva.....	17
2.3.5	Direito à proteção contratual.....	18
2.3.6	Direito à prevenção e reparação de danos.....	18
2.3.7	Direito de acesso aos órgãos de defesa.....	18
2.3.8	Direito à inversão do ônus da prova.....	19
2.3.9	Direito à adequada e eficaz prestação dos serviços públicos.....	20
3	SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SNDC	21
3.1	Órgãos que compõem o SNDC.....	21
3.1.1	Ministério Público – Promotoria de Defesa do Consumidor.....	21
3.1.2	Defensoria Pública.....	23
3.1.3	Delegacia do Consumidor.....	24
3.1.4	Juizados Especiais Cíveis.....	25
3.1.5	Associações civis de defesa do consumidor.....	26
3.1.6	Secretaria Nacional do Consumidor – Senacon.....	27
3.2	PROCON – Principal órgão na defesa administrativa do consumidor.....	28
3.2.1	Sanções administrativas.....	31
3.2.2	Conflito de atribuições entre Procon e outros órgãos.....	33
4	O FENÔMENO DA DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS CONSUMERISTAS FRENTE A COMPETÊNCIA DO PROCON	35
5	CONCLUSÃO	41
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

1 INTRODUÇÃO

Todo indivíduo é consumidor, seja ao adquirir um produto ou serviço uma vez que estabelece um contrato, mesmo sendo este informal. Com o tempo as relações de consumo evoluíram, houveram mudanças sociais, culturais, econômicas e legislativas, conseqüentemente surgiu a necessidade da elaboração de normas que acompanhassem o dinamismo da sociedade consumidora.

O início da defesa do consumidor no mundo remonta a vários marcos importantes na história. No Brasil o início se dá com a inclusão do tema na Constituição de 1988, que consagrou a defesa jurídica do consumidor como um direito fundamental da pessoa humana. Posteriormente em 1990 o Código de Defesa do Consumidor, que regulamentou a proteção entre as relações de consumo, preenchendo uma lacuna legislativa no ordenamento jurídico: a necessidade de leis que amparassem e acompanhassem o dinamismo da sociedade consumidora.

Atualmente, os consumidores são elementos ativos nas relações de consumo e detém cada vez mais informações e não aceitam passivamente condições que os prejudiquem. Resultado disso são inúmeros processos e um acúmulo de demandas no judiciário que demoram anos para se resolverem.

Ao observar este cenário, o presente trabalho busca analisar e demonstrar a efetiva atuação dos órgãos administrativos de defesa do consumidor, com ênfase no Programa de Proteção e Defesa do Consumidor, PROCON, como sendo uma alternativa para a desjudicialização dos conflitos consumeristas, desafogando o poder Judiciário com demandas que podem ser resolvidas de forma mais eficaz e segura, gerando satisfação para as partes.

Deste modo o trabalho está organizado em três capítulos, com intuito de apresentar apontamentos gerais e específicos da relação jurídica de consumo na esfera administrativa, por meio de pesquisa exploratória. Foi utilizada a revisão de

literatura, por meio de pesquisa bibliográfica e doutrinária, com finalidade de somar conhecimentos variados em torno do assunto abordado. Foi utilizado em sua realização o método de abordagem hipotético-dedutivo, observando os procedimentos das bibliografias selecionadas.

Deste modo, no primeiro capítulo será abordado os aspectos gerais sobre direito do consumidor, sua origem, sujeitos e objetos das relações de consumos e os direitos básicos do consumidor, estes imprescindíveis para compreensão do estudo.

No segundo capítulo será tratado acerca do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC e os órgãos que o compõe; especialmente o PROCON, principal órgão na defesa administrativa do consumidor e as sanções administrativas à sua disposição.

Por fim, no terceiro capítulo será abordado o fenômeno da desjudicialização dos conflitos consumeristas por meio da efetividade do PROCON. A fim de demonstrar que o problema existente na desjudicialização está arraigado no costume social.

2 ASPECTOS GERAIS SOBRE DIREITO DO CONSUMIDOR

2.1 Breve histórico da origem do direito do consumidor

Para melhor compreender o direito do consumidor no Brasil, é necessário fazer uma análise histórica sobre eventos e leis que envolveram as relações de consumo ao longo do tempo.

Alguns autores remetem o surgimento dos primeiros vestígios de proteção ao consumidor ao “Código de Hammurabi”, ainda que de uma forma indireta, certas regras já visavam à proteção das relações de consumo da época.

Como por exemplo, a Lei nº 233 previa que o arquiteto que construísse uma casa cujas paredes se revelassem deficientes teria ele a obrigação de reconstruí-las. Se na obra houvesse desabamentos com vítimas fatais as consequências eram rígidas, o empreiteiro além de ser obrigado a reparar os danos causados ao empregador sofria ainda a punição com pena de morte, nos casos em que, em decorrência do desabamento ocorresse a morte do chefe da família, se do desabamento resultasse a morte do filho do dono da obra, a pena de morte seria destinada ao respectivo parente do empreiteiro, e assim por diante.

Da mesma forma era o cirurgião que “operasse alguém com bisturi de bronze” e lhe causasse a morte por imperícia, teria indenização cabal e pena capital. Conforme a Lei nº 235, o construtor de barcos estava obrigado a refazê-lo caso apresentasse algum defeito estrutural, dentro do prazo de até um ano.

Na Índia, séc. XII a.C., o então “Código de Manú” previa multa e punição, além de ressarcimento dos danos, àqueles que adulterassem gêneros ou entregassem coisa de espécie inferior àquela acertada.

Na Grécia, também havia essa preocupação com a defesa do consumidor, eram designados fiscais para que nenhum produto vendido estivesse adulterado, haviam também os chamados guardiões do trigo, que se encarregavam de que o trigo fosse vendido honestamente (FILOMENO, 2012).

Nota-se, portanto, que mesmo em tempos tão remotos, já existiam resquícios de uma relação de proteção aos consumidores, mesmo que de uma forma abrupta, mas não ignorada.

Superado este tempo mais remoto, avança-se para ocorrências no decorrer do século XX, em 1962, quando surgiu o marco inicial para assegurar o direito do consumidor nas relações de consumo, de acordo com Bejamin *et al.* (2014) é considerado o ponto inicial dos direitos do consumidor o discurso do então presidente Jonh F. Kennedy, que durante seu discurso enumerou os direitos do consumidor e os considerou como um novo desafio necessário para o mercado, a inovação se deu em considerar que em algum momento da vida todos são consumidores, todos assumem este status, direito ou interesse.

No ano de 1985 a Organização das Nações Unidas – ONU estabeleceu diretrizes para a legislação e consolidou a ideia de que se trata de um direito humano de nova geração, um direito de igualdade material do mais fraco, do leigo, do cidadão civil nas suas relações privadas frente aos profissionais, os empresários, as empresas, os fornecedores de produtos e serviços, que nesta posição são considerados “fortes” ou em posição de poder (BEJAMIN, 2014).

Compete ainda salientar que em linhas gerais a ONU exigiu a criação de legislações nacionais de proteção ao direito do consumidor. Cavalieri Filho (2011, p.06), dispõe que:

Em abril de 1985, a Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, após dois anos de negociações com o Conselho Social e Econômico, adotou por consenso, através da Resolução 39/248, uma série de normas internacionais para proteção do consumidor. Essas normas tinham por finalidade oferecer diretrizes para países, especialmente aqueles em desenvolvimento, afim de que as utilizassem na elaboração ou aperfeiçoamento das normas e legislações de proteção ao consumidor, bem

assim encorajar a cooperação internacional na matéria, ressaltando a importância da participação dos governos na implantação de políticas de defesa dos consumidores.

Sendo assim, com o artigo 48 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT instituiu que o Congresso Nacional, elaborasse o Código do Consumidor dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, não sendo então coincidência a pressa do legislador constituinte em determinar a elaboração do Código de Defesa do Consumidor - CDC.

2.2 Conceitos das relações de consumo

Superada a análise histórica acerca do direito do consumidor, passa-se a identificação do sujeito de direito protegido pelo Código de Defesa do Consumidor, que regula as relações jurídicas que envolvem o consumo.

Para que esta relação jurídica possa acontecer há necessidade de existirem dois pólos, dois lados interessados, o consumidor e o fornecedor, estes que estão vinculados por interesse na utilização de produtos ou serviços.

Para melhor compreensão, é necessário entender os conceitos utilizados para determinar a relação jurídica de consumo. Sendo que se entende por consumidor aquela pessoa, seja ela física ou jurídica, que adquire ou utiliza algum produto ou serviço como destinatário final. Art, 2º do CDC.

Faz-se necessário entender o que vem a ser, de fato, o “destinatário final”, que é conceituado através das teorias Maximalista e Finalista.

Na teoria Maximalista, destinatário final é todo aquele consumidor que adquire o produto para o seu uso, independente da destinação econômica, podendo o consumidor ser a pessoa física que adquire o bem para seu uso pessoal quanto uma grande indústria que pretende utilizá-lo em suas atividades produtivas (GRINOVER, 2011).

Já para a teoria Finalista o destinatário final é aquele que utiliza o produto ou serviço como consumidor final, de fato e econômico, ou seja, o bem será para seu uso pessoal e não será utilizado em qualquer outra finalidade, tendo encerrado seu ciclo econômico na pessoa que o adquiriu. (GRINOVER, 2011)

Ambas teorias recebem críticas, a Maximalista por ter uma abrangência excessiva, vez que o CDC se destina à defesa dos consumidores hipossuficientes e vulneráveis e a teoria Finalista é criticada por ser muito restritiva, excluindo figuras que também podem ser consideradas hipossuficientes como a pequena empresa e os profissionais liberais, Bejanmin et al. (2014), defendem a teoria finalista.

O Superior Tribunal de Justiça - STJ, de forma geral vem manifestando entendimento pela Teoria Finalista Mitigada, esta considera consumidor tanto a pessoa que adquire para o uso pessoal quanto os profissionais liberais e os pequenos empreendedores, desde que neste caso seja demonstrada a hipossuficiência.

Há ainda os conceitos previstos na legislação pátria, como dispõe o artigo 2º da Lei 8.078/90 que:

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.

Compete ainda citar o artigo 17 e 29 do citado diploma legal, onde é previsto que:

Art. 17. Para os efeitos desta Seção, equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento

[...]

Art. 29. Para os fins deste Capítulo e do seguinte, equiparam-se aos consumidores todas as pessoas determináveis ou não, expostas às práticas nele previstas.

Neste sentido o legislador cuidou de prever expressamente a amplitude em relação a concepção do que vem a ser o consumidor. A fim de evitar exclusões injustas da aplicabilidade do direito conferido ao elo mais frágil da relação consumerista.

Ainda neste sentido, o artigo 3º da Lei 8.078/90 que fornecedor é:

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Sendo estes os dois pólos que compõe toda e qualquer relação de consumo, denominado sujeito ativo é aquele que se beneficia da norma e sujeito passivo é aquele sobre o qual incidem os deveres impostos pela norma.

Neste sentido, compete citar os ensinamentos de Filomeno (2007, p.23) que faz uma síntese da relação de consumo:

[...] toda relação de consumo: 1. Envolve basicamente duas partes bem definidas: de um lado o adquirente de um produto ou serviço (consumidor); de outro o fornecedor ou vendedor de um serviço ou produto (produtor/fornecedor); 2. Destina-se à satisfação de uma necessidade privada do consumidor; 3. O consumidor, não dispendo, por si só, de controle sobre a produção de bens de consumo ou prestação de serviços que lhe são destinados, arrisca-se a submeter-se ao poder e condições dos produtores daqueles mesmo bens e serviços. E tudo isto porque o consumidor está na mesma situação de hipossuficiência que o detentor da força de trabalho experimenta em face do mesmo protagonista da atividade econômica, ou seja, os detentores dos meios de produção.

Para que exista uma relação jurídica de consumo é necessário que também exista o objeto da relação, que será o fornecimento de um produto ou a prestação de um serviço.

Ainda no artigo 3º da Lei 8.078/90, através dos parágrafos primeiro e segundo é preceituado que:

Art. 3º [...]

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.

Com base no aqui exposto, é possível entender os conceitos dos sujeitos da relação de consumo bem como compreender quem pode ocupar o pólo ativo e passivo da

relação e seu objeto, submetendo-se as regras previstas no Código de Defesa do Consumidor.

2.3 Direitos básicos do consumidor

Em continuidade a este estudo, aborda-se neste item e seus subitens relevantes direitos básicos inerentes ao consumidor. Como já mencionado o consumidor é considerado vulnerável, sendo assim o legislador instituiu a ele uma gama de direitos básicos, que têm como intuito alcançar a harmonia das relações consumeristas. Como visto consumidor e fornecedor são partes desiguais e apenas será possível alcançar a igualdade se às partes receberem um tratamento desigual, na medida de suas diferenças, configurando-se o princípio da isonomia.

Os direitos básicos do consumidor estão previstos no Capítulo III, artigo 6º e 7º, do Código de Defesa do Consumidor, estão dispostos de forma específica elencados de forma a lembrar um índice, que serão brevemente apreciados a seguir.

2.3.1 Direito à proteção da vida, saúde e segurança

O primeiro direito que faz menção o CDC é a preservação da saúde, vida e segurança, previsto no artigo 6º, inciso I. Tais direitos trazem a proteção contra possíveis riscos relacionados ao fornecimento de produtos ou serviços que possam ser perigosos e ou nocivos a integridade física do consumidor.

Este é o mais básico e mais importante dos direitos do consumidor, tendo em vista que todos os indivíduos estão sujeitos a riscos quando adquirem serviços, produtos e nas mais diversas práticas comerciais que oferecem riscos ao consumidor, neste aspecto, Bejanmin et al. (2014, p. 74), lecionam que:

Este direito básico de segurança é um fundamento único ou fonte única do dever de segurança ou de cuidado dos fornecedores quando colocam produtos e serviços no mercado brasileiro. É por isso que afirmamos a seguir que o CDC quebra a *summa divisio* entre responsabilidade contratual e extracontratual, pois agora o importante é a segurança das vítimas consumidoras que deve ser assegurada por toda a cadeia de fornecedores, sejam eles contratantes diretos (responsabilidade contratual) ou não (por exemplo, fabricantes) com os consumidores.

Através deste direito, é assegurada a integridade física do consumidor que ao utilizar um produto ou serviço não tem a possibilidade de conhecer sua procedência e segurança.

2.3.2 Direito à liberdade de escolha e igualdade

Como segundo direito básico o CDC traz em seu artigo 6º, inciso II, a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, com garantia da liberdade de escolha, este direito tem caráter informativo o que na teoria garantiria um equilíbrio na relação de consumo.

Estes direitos estão consolidados em todas as normas de proteção contratual do CDC, mas com especial atenção naquelas que cuidam da parte pré-contratual e publicidade e de práticas comerciais abusivas, combatendo a discriminação de consumidores, as práticas de vendas casadas, entre outros atos abusivos.

2.3.3 Direito à informação

O inciso III assegura o terceiro direito básico do consumidor, o direito à informação, agindo de modo transparente no mercado de consumo, não ocultando informações que o consumidor possui o direito de saber, neste caso o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON atua de forma sistêmica instaurando processos administrativos contra as empresas que praticam nas relações de consumo

condutas conhecidas como “maquiagem de produto” e “aumento disfarçado de preços”.

Ademais, de acordo com esse inciso a informação deve ser adequada e clara, incluindo a especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade, tributos incidentes e preço, bem como sobre os riscos que apresentem.

2.3.4 Direito de proteção contra a publicidade enganosa e abusiva

O inciso IV proíbe o abuso de direito e impõe transparência e boa-fé nos métodos comerciais, na publicidade e nos contratos. Deste modo, o consumidor tem direito à proteção contra o uso de métodos comerciais coercitivos e desleais, também é assegurado o direito a proteção contratual, como por exemplo, na invalidação de cláusulas abusivas. Neste sentido Bessa e Moura (2008, p.47) esclarecem que o PROCON pode atuar de forma a garantir este direito:

O PROCON, identificando tanto uma como outra situação de desequilíbrio no contrato de consumo pode intervir na relação entre consumidor e fornecedor, inicialmente procurando uma solução de acordo e, caso não seja possível, aplicando sanção administrativa. Embora parcela da doutrina afirme que a revisão dos contratos é exclusividade do Poder Judiciário, em matéria de relação de consumo pode um órgão de proteção e defesa do consumidor, como o PROCON, intervir em defesa da parte mais frágil.

Nota-se que de acordo com o entendimento supramencionado, através do PROCON é possível alcançar acordo nas relações contratuais abusivas sem para tanto acionar o poder judiciário, resguardando do mesmo modo os direitos do consumidor e consequente sanção ao infrator.

2.3.5 Direito à proteção contratual

O inciso V, também trata da proteção contratual dos consumidores, do combate ao excesso de onerosidade, assegurando-lhes direito de modificação de cláusulas que não sejam abusivas e ao direito à sua revisão por quebra da base de negócio, face aos fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas.

2.3.6 Direito à prevenção e reparação de danos

O direito de prevenção e reparação de danos está previsto no inciso VI, sendo que sem a existência deste de nada serviria todos os direitos anteriormente mencionados, visto que este garante ao consumidor o direito de ser indenizado pelas lesões sofridas. Sendo assim, pode-se afirmar que o direito à indenização é um dos fundamentos da vida em sociedade e assegura que o Estado, na forma da lei, faça com que o causador do dano recompense a parte que foi lesionada.

2.3.7 Direito de acesso aos órgãos de defesa

Em seguida o inciso VII, garante o acesso aos órgãos judiciais e administrativos assegurando a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados.

Bejanmin et al. (2014, p. 87) apresentam que:

O inciso VII assegura um direito de acesso à justiça e aos órgãos administrativos em geral, inclusive às agências que controlam os serviços ex-públicos e aos órgãos de defesa do consumidor, Procons, etc., sempre com vistas à prevenção e reparação de danos, individuais e coletivos, aos consumidores. Neste direito inclui-se a proteção jurídica e administrativa aos necessitados, hoje realizada por estes importantes órgãos que são as defensorias públicas dos Estados e da União. Aqui encontra-se também a

semente do sistema *recall* ou retirada do mercado de produtos e serviços defeituosos.

A Constituição Federal de 1988 já assegura ao indivíduo o direito de acesso ao poder judiciário, no entanto este dispositivo assegura de maneira específica o direito que o consumidor possui de requerer a reparação do dano seja na seara administrativa ou judicial, sem que uma prejudique a outra.

2.3.8 Direito à inversão do ônus da prova

O inciso VIII, trata-se de uma norma que autoriza o magistrado a inverter o ônus da prova em benefício do consumidor, seja quando sua alegação for verossímil ou quando for ele hipossuficiente, compete ainda mencionar que com a vigência do Novo Código de Processo Civil há agora a possibilidade do magistrado inverter o ônus da prova, como disposto no artigo 373, § 1º que assim preceitua:

Art. 373. O ônus da prova incumbe:

[...]

§ 1º Nos casos previstos em lei ou diante de peculiaridades da causa relacionadas à impossibilidade ou à excessiva dificuldade de cumprir o encargo nos termos do caput ou à maior facilidade de obtenção da prova do fato contrário, poderá o juiz atribuir o ônus da prova de modo diverso, desde que o faça por decisão fundamentada, caso em que deverá dar à parte a oportunidade de se desincumbir do ônus que lhe foi atribuído.

Como ocorre em muitos casos, o consumidor não tem condições de produzir todas as provas necessárias ao processo por dificuldade ou impossibilidade, sendo que para o fornecedor é mais fácil, com base neste dispositivo legal é possível o magistrado fazer a distribuição dinâmica do ônus.

2.3.9 Direito à adequada e eficaz prestação dos serviços públicos

Considerando que o inciso IX foi vetado, analisa-se por fim o inciso X, que prevê que é direito do consumidor ter acesso ao serviço público adequado e eficaz. Este direito está previsto no artigo 37, *caput* da Constituição.

Conclui-se que de modo que os direitos básicos do consumidor são de suma importância para assegurar o mínimo necessário para resguardar o consumidor enquanto parte mais frágil. Compete ainda mencionar o artigo 7º do CDC, que traz uma previsão genérica, explicativa, vez que não exclui outros direitos aplicáveis ao consumidor decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário.

Ainda seu parágrafo único o mesmo dispositivo consta a responsabilidade solidária, permitindo ao consumidor optar por quem integrará o pólo passivo da ação, todos ou apenas alguns responsáveis pelo dano.

Portanto, o aqui explicitado não esgota os direitos do consumidor, pelo contrário demonstram apenas os direitos básicos e essenciais aos consumidores, não prejudicando a incidência de novos e mais benéficos direitos das relações de consumo.

3 SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – SNDC

O Código de Defesa do Consumidor além de estipular direitos em favor do consumidor instituiu o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, com intuito de possibilitar uma articulação dos órgãos públicos e privados que possuem a atribuição e dever de tutelar o consumidor.

Neste capítulo será abordado o SNDC e suas respectivas entidades que realizam a defesa dos interesses dos consumidores bem como suas atribuições.

3.1 Órgãos que compõem o SNDC

O artigo 105 da Lei 8.078/90 estabelece que integram o SNDC, os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor. Cabendo a fiscalização do Sistema a Secretária Nacional do Consumidor – SENACON.

Adiante, para melhor compreender os órgãos públicos e entidades que integram ou colaboram com o SNDC, será feita uma análise dos principais órgãos e suas respectivas funções e o modo como atuam.

3.1.1 Ministério Público – Promotoria de Defesa do Consumidor

Conforme prevê o artigo 5º, inciso II, do CDC, o Ministério Público deve se organizar em sua estrutura interna, contando com a promotoria especializada na defesa dos consumidores, destacando-se os artigos 80, 81 e 82 do CDC, os quais legitimam o Ministério Público para promover ação civil e penal pública:

Art. 5º Para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o poder público com os seguintes instrumentos, entre outros: [...] II - instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público;

[...]

Art. 80. No processo penal atinente aos crimes previstos neste código, bem como a outros crimes e contravenções que envolvam relações de consumo, poderão intervir, como assistentes do Ministério Público, os legitimados indicados no art. 82, inciso III e IV, aos quais também é facultado propor ação penal subsidiária, se a denúncia não for oferecida no prazo legal.

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os de correntes de origem comum.

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:

I - o Ministério Público;

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

Em regra, tem-se que a atuação da Promotoria de Defesa do Consumidor nas capitais dos Estados conta com um ou mais promotores com atribuição exclusiva de defesa dos direitos dos consumidores, já nas cidades menores é comum que o mesmo promotor que atua em outras áreas também exerça a função de proteção aos direitos coletivos do consumidor. (BEJAMIN, 2014).

Ainda sobre o tema argumenta Bejanmin *et al.* (2014, p.431), que:

Como o Ministério Público possui absoluta autonomia financeira, administrativa e funcional (art. 127 da CF), entende-se doutrinariamente que a instituição ou mesmo as promotorias de defesa do consumidor não integram formalmente o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. A discussão não apresenta muita utilidade. O fato é que o Ministério Público, como relevante ator na área de defesa do consumidor, integrando ou não o

Sistema, deve procurar agir do modo articulado com outros Ministérios Públicos, Defensorias Públicas, PROCONS, entidades civis, agências reguladoras, enfim, com todos que, direta ou indiretamente, promovem a proteção dos interesses do consumidor.

O fato é que, há uma necessidade de atuação visto que Ministério Público por meio da Promotoria possui atribuições e conta com uma série de instrumentos legais para proteção do consumidor, podendo instaurar inquérito civil ou procedimento de investigação preliminar e realizar várias diligências investigatórias, como por exemplo, notificar testemunhas e determinar condução coercitiva, requisitar informações e documentos de entidades públicas e privadas, exames, perícias e serviços temporários de outros órgãos públicos e privados (CF, art. 129, III; Lei 7.347/1985, arts. 8º a 10º; Lei Complementar 75/1993 e Lei 8.625/1993).

Em síntese, essas são as atribuições exercidas pelo Ministério Público na tutela dos direitos dos consumidores.

3.1.2 Defensoria Pública

A Defensoria Pública também exerce importante papel no que tange aos conflitos consumeristas, atendendo os consumidores lesados, que não possuem recursos suficientes para contratar um advogado particular, podendo ajuizar ações para a defesa de seus interesses individuais. Sua existência está prevista no art. 134 da Constituição Federal/88.

Além de tutelar os interesses individuais, a Defensoria Pública de diversos Estados também tem atuado na defesa coletiva dos consumidores, ajuizando ações civis públicas para resolver num único processo lesões a consumidores que se repetem.

Portanto, a Defensoria Pública é uma instituição que exerce diretamente a defesa do consumidor, tanto no plano individual como no coletivo.

3.1.3 Delegacia do Consumidor

A Delegacia do Consumidor também é um órgão que integra o sistema de proteção do consumidor, o qual tem por objetivo cuidar das violações em relação ao direito do consumidor que constituam crimes ou infrações penais previstas em leis.

Conforme dispõe Bejanmin et al. (2014, p.436):

Em face de notícia de crime contra as relações de consumo, a Delegacia do Consumidor possui o dever de investigar o fato, apurando, mediante inquérito policial (arts. 4º a 23 do Código do Processo Penal) ou termo circunstanciado (art. 69 da Lei 9.099/1995), todas as suas circunstâncias e autoria. Concluídas as investigações, o inquérito policial ou termo são encaminhados ao promotor de justiça com atribuição penal, que decidirá pelo arquivamento ou instauração de processo criminal contra os apontados do crime.

Neste sentido, nota-se que a delegacia do consumidor exerce as mesmas funções de uma delegacia policial ao investigar o delito e encaminhar ao Ministério Público que decidirá pelo processo ou arquivamento do inquérito. Portanto alguns atos de violação das normas consumeristas configuram-se crimes e os autores são sujeitos as penalidades impostas pela Lei, como prevê art. 61 do CDC estando atos previstos nos artigos 63 a 74 inframencionados:

Art. 61. Constituem crimes contra as relações de consumo previstas neste código, sem prejuízo do disposto no Código Penal e leis especiais, as condutas tipificadas nos artigos seguintes.

[...]

Art. 63. Omitir dizeres ou sinais ostensivos sobre a nocividade ou periculosidade de produtos, nas embalagens, nos invólucros, recipientes ou publicidade:

Pena - Detenção de seis meses a dois anos e multa.

Art. 64. Deixar de comunicar à autoridade competente e aos consumidores a nocividade ou periculosidade de produtos cujo conhecimento seja posterior à sua colocação no mercado:

Pena - Detenção de seis meses a dois anos e multa.

Art. 65. Executar serviço de alto grau de periculosidade, contrariando determinação de autoridade competente:

Pena Detenção de seis meses a dois anos e multa.

Art. 66. Fazer afirmação falsa ou enganosa, ou omitir informação relevante sobre a natureza, característica, qualidade, quantidade, segurança, desempenho, durabilidade, preço ou garantia de produtos ou serviços:

Pena - Detenção de três meses a um ano e multa.

Art. 67. Fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser enganosa ou abusiva:

Pena Detenção de três meses a um ano e multa.

Art. 68. Fazer ou promover publicidade que sabe ou deveria saber ser capaz de induzir o consumidor a se comportar de forma prejudicial ou perigosa a sua saúde ou segurança:

Pena - Detenção de seis meses a dois anos e multa

Art. 69. Deixar de organizar dados fáticos, técnicos e científicos que dão base à publicidade:

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.

Art. 70. Empregar na reparação de produtos, peça ou componentes de reposição usados, sem autorização do consumidor:

Pena Detenção de três meses a um ano e multa.

Art. 71. Utilizar, na cobrança de dívidas, de ameaça, coação, constrangimento físico ou moral, afirmações falsas incorretas ou enganosas ou de qualquer outro procedimento que exponha o consumidor, injustificadamente, a ridículo ou interfira com seu trabalho, descanso ou lazer:

Pena Detenção de três meses a um ano e multa.

Art. 72. Impedir ou dificultar o acesso do consumidor às informações que sobre ele constem em cadastros, banco de dados, fichas e registros:

Pena Detenção de seis meses a um ano ou multa.

Art. 73. Deixar de corrigir imediatamente informação sobre consumidor constante de cadastro, banco de dados, fichas ou registros que sabe ou deveria saber ser inexata:

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.

Art. 74. Deixar de entregar ao consumidor o termo de garantia adequadamente preenchido e com especificação clara de seu conteúdo;

Pena Detenção de um a seis meses ou multa.

A prática de qualquer um desses é configurado crime contra o consumidor, incidindo as penalidades previstas.

3.1.4 Juizados Especiais Cíveis

Outra figura importante presente na defesa do consumidor são os Juizados Especiais Cíveis – JEC, regulamentados pela Lei nº 9.099/1995, cabendo-lhes processar e julgar casos de menor complexidade cujo valor envolvido não exceda a quarenta salários mínimos vigentes.

O JEC é caracterizado por seus princípios de informalidade, simplicidade, oralidade e celeridade, sempre que possível primando pelas conciliações.

Após analisar em síntese os principais órgãos que compõem o sistema de defesa do consumidor, passa-se ao estudo específico do PROCON, principal órgão de

atendimento do consumidor na esfera administrativa, efetuado em item único em razão de sua relevância para este estudo.

3.1.5 Associações civis de defesa do consumidor

Ao lado dos órgãos estaduais de defesa do consumidor estão as entidades civis ou organizações não governamentais de defesa do consumidor. São associações privadas, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de um grupo de pessoas para a defesa individual ou coletiva dos direitos e interesses do consumidor.

As associações de defesa do consumidor em geral realizam um trabalho de conscientização de direitos, por meio de campanhas, cartilhas, revistas etc. Também estão autorizadas, após um ano de constituição, a ajuizar ações coletivas que podem beneficiar tanto os associados como os demais consumidores que se encontram em situação semelhante. Art. 82, IV, do CDC

Cita-se como exemplo de entidades civis, o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor – Brasilcon e também o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC.

O Brasilcon por sua vez não se trata propriamente de entidade constituída para a defesa do consumidor, e sim de associação civil de âmbito nacional, de caráter científico, técnico e pedagógico, sem fins lucrativos ou filiação partidária, que possui entre muitos objetivos: promover a implantação dos direitos do consumidor; buscar a harmonização da proteção do consumidor com o desenvolvimento econômico-social; realizar atividade de pesquisa, coleta de dados sobre a proteção do consumidor; prestar assessoria técnico-científica a outras associações de consumidores, aos órgãos públicos e às entidade privadas que, direta ou indiretamente estejam envolvidos com a questão da valorização do consumidor. (BEJAMIN, 2014)

Sobre o assunto, Bejanmin *et al.* (2014, p. 447), esclarece:

O Brasilcon foi fundado em 1992, entre outros, pelos autores do anteprojeto de lei que originou o Código de Defesa do Consumidor, e possui, pela seriedade de seu trabalho, reconhecimento nacional e internacional. Os maiores especialistas em direito do consumidor são seus associados e colaboradores. O Instituto confere ênfase a estudos científicos do direito do consumidor. Para alcançar seus propósitos, são promovidos diversos congressos jurídicos em todo o Brasil, em que são debatidas as mais diferentes questões concernentes ao direito do consumidor.

Como é possível observar o Instituto destaca-se pelo estímulo à discussão científica do direito do consumidor.

O IDEC, é uma importante associação de consumidores que não mantém qualquer vínculo ou subordinação a outras entidades públicas ou privadas. Além do trabalho de orientação, voltado para seus associados, também se destaca pelo ajuizamento de ações coletivas, que resultam em benefícios concretos para milhares de consumidores e pela realização e divulgação de testes rigorosos que aferem a qualidade e realizam análise comparativa entre diversos produtos e serviços que estão disponíveis no mercado. (BEJAMIN, 2014)

3.1.6 Secretária Nacional do Consumidor – Senacon

Criada pelo Decreto 7.738, de 28 de maio de 2012, compõe a estrutura do Ministério da Justiça e tem suas atribuições estabelecidas no art. 106 do Código de Defesa do Consumidor e no art. 3º do Decreto nº 2.181/97.

A atuação da Senacon concentra-se no planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo, com seguintes objetivos: garantir a proteção e exercício dos direitos dos consumidores; promover a harmonização nas relações de consumo; e incentivar a integração e a atuação conjunta dos membros do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC.

A legislação permite que a Senacon aplique sanções administrativas previstas em face de ofensa a norma de defesa do consumidor, art. 56 do CDC. É fundamental

que seu trabalho seja articulado com os Procons, para evitar fiscalizações paralelas sobre o mesmo fato. (BEJAMIN, 2014)

3.2 PROCON – Principal órgão na defesa administrativa do consumidor

Neste tópico aborda-se sobre o Programa de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, órgão que apura denúncias contra os direitos do consumidor, elabora e divulga o cadastro estadual de reclamações fundamentadas contra fornecedores e fomenta a criação e divulgação de cadastros municipais.

Para criação de um PROCON é necessário obedecer a previsões legais (leis/decretos estaduais ou municipais) na qual constam as suas atribuições, importante menção traz o art. 4º, do Decreto 2.181/97, observa-se:

Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma de lei, especificamente para este fim, exercitar as atividades contidas nos incisos II a XII do artigo 3º deste Decreto e, ainda: I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação; II - dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as suas reclamações fundamentais; III - fiscalizar as relações de consumo; IV- funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela Lei nº 8.078, de 1990, pela legislação complementar e por este Decreto; V - elaborar e divulgar anualmente, no âmbito de sua competência, o cadastro de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, de que trata o artigo 44 da Lei nº 8.078, de 1990, e remeter cópia ao DPDC; VI - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.

O PROCON é um órgão auxiliar do Poder Judiciário que busca solucionar previamente questões entre consumidores e fornecedores, evitando que estas precisem acionar o Judiciário e desencadeassem uma série de custos e tempo. Não havendo acordo, os casos são enviados para o Juizado Especial Cível local.

A origem dos PROCONS no Brasil possui raízes distantes no Código Comercial de 1850, onde são encontradas as primeiras disposições concebidas especialmente para tratar questões do consumidor e sua proteção, para ser mais específico entre

seus artigos 629 e 632 que cuidavam dos direitos e obrigações dos passageiros de embarcações.

Nos anos 30, 40 e 50 acontecem no histórico brasileiro, vários movimentos de iniciativa popular que pouco a pouco trariam a matéria da defesa do consumidor para um grau mais elevado de importância. Também há resquícios no projeto do Código Civil de 1976, onde haviam disposições como as dos artigos 1245 que tratavam da responsabilidade do empreiteiro.

Também merece destaque a edição da Lei Delegada número 4, de 1962 que vigorou até 1998, e tratava da garantia da livre distribuição de produtos, algo de grande importância por se tratar de um país com tantas diversidades e de território extenso.

Por fim, há a instalação do primeiro PROCON em 1976, em São Paulo, que recebeu o nome de Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor. Foram várias transformações no âmbito político e econômico que resultaram numa intensa participação popular nas questões que versam sobre direitos do consumidor, e em 1987 surge mais um marco, o IDEC – Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor.

A principal atribuição do PROCON é aplicar diretamente sanções administrativas aos fornecedores que violam as normas de proteção ao consumidor, conforme disposto nos arts. 55 a 60 da Lei 8.078/90 e Decreto 2.181/97, que dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei 8.078/90.

O PROCON pode ser municipal, estadual ou Distrital, e é, geralmente, o primeiro contato onde o consumidor busca informações quando se sente lesado. Suas funções estão ligadas basicamente ao acompanhamento e fiscalização das relações de consumo.

Incumbe-se ao atendimento do consumidor, devendo este acontecer de forma presencial, caso o consumidor não se dirija pessoalmente é necessário um mandato.

O procedimento para acionar o PROCON está descrito no site do Procon MG e segue um processo legal, a pessoa deve procurar o órgão com os documentos em mãos, tanto documentos pessoais quanto documentos que comprovem a compra ou prestação do serviço advindo da relação que o lesionou, é feita uma triagem para saber se realmente se trata de uma relação de consumo, após a reclamação feita esta é formalizada. Em alguns casos o conflito pode ser resolvido com um simples telefonema, o atendente liga para o fornecedor e se possível é feito um acordo, que fica registrado como Atendimento Preliminar.

Quando o caso não é resolvido por um atendimento preliminar é aberta uma Carta de Investigação Preliminar – CIP, que consiste num ofício que é enviado ao fornecedor, nela consta a narrativa dos fatos feita pelo consumidor e os documentos que comprovam o suposto dano e a norma violada.

Com a resposta da CIP, o consumidor avalia se esta foi positiva ou negativa, sendo positiva e atendendo as expectativas do consumidor o processo é arquivado e encerra-se por ter sido restabelecido o equilíbrio na relação de consumo.

Se não atender as expectativas do consumidor é feito o registro do Termo de Reclamação com agendamento de uma audiência de conciliação entre as partes. Na audiência serão explanados os pontos conflitantes e as partes dialogam sobre os fatos, chegando a um acordo este é registrado em ata que será homologada junto ao Poder Judiciário. Não havendo acordo, o órgão emite uma decisão administrativa, podendo o fornecedor ser penalizado com uma sanção administrativa tal como multa, suspensão de comercialização de produtos, dentre outras que estão previstas no artigo 56 do Código de Defesa do Consumidor.

É de suma importância destacar que não é apenas a violação ao direito do consumidor previsto no CDC que faz incidir sanções administrativas, mas sim ofensa a qualquer norma que objetiva a tutela de interesses materiais e morais do consumidor.

Além da aplicação das sanções administrativas, o PROCON exerce fundamental trabalho de informação dos direitos do consumidor e de conciliação entre as partes. O consumidor que se sentir lesado, antes de ajuizar uma ação possui a alternativa de procurar o PROCON e formular uma reclamação perante este órgão.

3.2.1 Sanções administrativas

As sanções administrativas estão previstas no Código de Defesa do Consumidor arrolado no art. 56, veja:

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.

Em geral todas as sanções são aplicadas por intermédio de procedimento administrativo que deve assegurar ampla defesa e possibilidade de contraditório, entretanto, a lei prevê no parágrafo único do art. 56 a possibilidade de aplicação de medidas cautelares, ou seja, independentemente de prévia manifestação da empresa.

Em sequência os arts. 57 a 60 tratam de alguns critérios para fixação da pena multa, indica a espécie de sanção a ser aplicada em face da violação ao direito do consumidor.

A penalidade administrativa mais aplicada normalmente pelos PROCONS é a de multa, sendo esta graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem que foi auferida e a condição econômica do fornecedor. Esses valores devem ser revertidos para o Fundo de que trata a lei 7.347 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor (Bejamin, et al. 2014).

Prevendo o artigo 76 e seguintes acerca das causas agravantes e atenuantes:

Art. 76. São circunstâncias agravantes dos crimes tipificados neste código:
I - serem cometidos em época de grave crise econômica ou por ocasião de calamidade;

II - ocasionarem grave dano individual ou coletivo;

III - dissimular-se a natureza ilícita do procedimento;

IV - quando cometidos:

a) por servidor público, ou por pessoa cuja condição econômico-social seja manifestamente superior à da vítima;

b) em detrimento de operário ou rurícola; de menor de dezoito ou maior de sessenta anos ou de pessoas portadoras de deficiência mental interditadas ou não;

V - serem praticados em operações que envolvam alimentos, medicamentos ou quaisquer outros produtos ou serviços essenciais .

Art. 77. A pena pecuniária prevista nesta Seção será fixada em dias-multa, correspondente ao mínimo e ao máximo de dias de duração da pena privativa da liberdade cominada ao crime. Na individualização desta multa, o juiz observará o disposto no art. 60, §1º do Código Penal.

Art. 78. Além das penas privativas de liberdade e de multa, podem ser impostas, cumulativa ou alternadamente, observado o disposto nos arts. 44 a 47, do Código Penal:

I - a interdição temporária de direitos;

II - a publicação em órgãos de comunicação de grande circulação ou audiência, às expensas do condenado, de notícia sobre os fatos e a condenação;

III - a prestação de serviços à comunidade.

Art. 79. O valor da fiança, nas infrações de que trata este código, será fixado pelo juiz, ou pela autoridade que presidir o inquérito, entre cem e duzentas mil vezes o valor do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou índice equivalente que venha a substituí-lo.

Parágrafo único. Se assim recomendar a situação econômica do indiciado ou réu, a fiança poderá ser:

a) reduzida até a metade do seu valor mínimo;

b) aumentada pelo juiz até vinte vezes.

Além da aplicação das sanções administrativas, do trabalho educativo e de conciliação, os PROCON's como todos os órgãos públicos de defesa do consumidor, possuem o dever de organizar e divulgar relação de fornecedores que

não respeitam os direitos dos consumidores. Como apresenta o art. 44, Lei 8.078/90:

Os órgãos públicos de defesa do consumidor manterão cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, devendo divulgá-lo pública e anualmente. A divulgação indicará se a reclamação foi atendida ou não pelo fornecedor.

Esta forma de dar publicidade a reclamações contra fornecedores é uma grande aliada também do consumidor, podendo ajudar em busca antes de comprar determinado produto ou serviço de determinada empresa.

3.2.2 Conflito de atribuições entre Procon e outros órgãos

Ainda na área das sanções administrativas, o que pode ocorrer é um possível conflito de atribuições entre os órgãos públicos que legalmente estão autorizados a aplicar as penalidades quando há ofensa ao direito do consumidor.

Para Bejanmin *et al.* (2014, p.453) existem dois tipos de conflitos:

Pode-se, didaticamente, falar em conflitos verticais e horizontais. O conflito vertical decorre da situação em que dois órgãos públicos que atuam diretamente na defesa do consumidor entendem ter atribuições para aplicar sanção em relação a determinada conduta de um fornecedor. Os exemplos são inúmeros. Imagine-se lesão a consumidores por defeito de fabricação de um veículo, e tanto o Procon municipal quanto o estadual agindo sobre o mesmo fato, ou, ainda, diversos Procons municipais aplicando multas ao fabricante.

De outro lado, o conflito horizontal decorre da situação na qual órgãos que exercem poder de fiscalização em áreas diversas, mas que indiretamente afetam os direitos do consumidor (Anatel, Vigilância Sanitária, Banco Central, ANS etc.), pretendem ou se negam a autuar determinada infração praticada no mercado, violando normas específicas de proteção ao consumidor e de regulamentação do setor.

É em razão deste cenário que é fundamental existir plena harmonia e articulação entre o Procon do Estado e os Procons municipais. Ao Procon estadual cabe realizar um verdadeiro trabalho de coordenação e integração dos Procons municipais, de modo a evitar posições que sejam contraditórias ou duplicidade de ações diante da mesma violação ao direito do consumidor. O mesmo deve ocorrer entre a Senacon e

os Procons estaduais, com o objetivo de definir a atuação exclusiva ou concorrente, no âmbito nacional.

Como a atuação entre os órgãos de defesa direta do consumidor é concorrente, caso não seja possível, mediante convênio, definir, em situações concretas, eventual exclusividade, é necessário, com base no princípio da proporcionalidade, que na graduação da pena se considerem todas as sanções que eventualmente incidirem ou venha incidir sobre o mesmo fato. O ideal é que apenas um Procon aplique a sanção administrativa, de modo a analisar de forma objetiva e em um único procedimento, todas as circunstâncias relevantes para definição da sanção que será aplicada. (Bejamin, *et al.* 2014).

Ainda, é importante salientar que existem algumas sanções previstas no art. 56 que pela sua natureza e características, não devem, salvo hipótese de delegação, ser aplicadas pelos Procons, como é o caso, por exemplo, do art. 56, IX – a cassação de licença do estabelecimento ou de atividade, cuja aplicação cabe ao Município ou Distrito Federal. O mesmo se observa para extinção de concessão de serviço público, que devem ser aplicadas pela concedente.

No tocante aos conflitos horizontais, é importante observar que, invariavelmente, a atuação simultânea entre diversos órgãos públicos se justifica pelos interesses diversos que estão em jogo.

É o caso da energia elétrica e de telefonia, a finalidade das agências quando aplicam uma sanção diz respeito, muita das vezes, a eficiência do mercado regulado. Não há possibilidade de *bis in idem*, ou seja, a incidência de duas penalidades administrativas pelo mesmo fato e fundamento. Por outro lado, se houver coincidência em relação ao fato e fundamento da sanção administrativa, devem os órgãos se articular, mediante convênio ou delegação. (Bejamin, *et al.* 2014).

4 O FENÔMENO DA DESJUDICIALIZAÇÃO DOS CONFLITOS CONSUMERISTAS FRENTE A COMPETÊNCIA DO PROCON

A judicialização trouxe enormes garantias para a cidadania, entretanto, também acarretou um grande volume de litígios para o Poder Judiciário, causa da constante morosidade e conseqüente ineficácia do judiciário. E em decorrência desta demora os direitos ficam comprometidos, uma vez que se ingressa em juízo, mas não se tem a concretização do direito de nada se adianta, nada resolve ter direitos somente no papel sem concretizá-los, isso coloca em risco a efetividade do próprio sistema judiciário. Neste sentido, a desjudicialização se torna algo de suma importância para resolver questões de forma eficaz, para tornar o sistema judiciário sustentável, para que ele tenha mecanismos de efetividade.

Para adentrar de fato ao tema deste capítulo é necessário primeiramente fazer um apanhado geral do significado de DESJUDICIALIZAÇÃO, termo este que ainda não está dicionarizado, porém é de fácil compreensão.

O termo desjudicialização diz respeito à faculdade das partes de resolverem seus conflitos fora da esfera judicial, desde que sejam juridicamente capazes e que tenham por objeto direito disponíveis.

A desjudicialização também indica o deslocamento de atividades que eram de competência exclusiva do Poder Judiciário e passam a ser atribuídas a serventias extrajudiciais, admitindo então que órgãos, como o PROCON, possam realizá-las por meio de procedimentos administrativos, este processo tem como objetivo trazer celeridade, desafogar o judiciário que por vezes está abarrotado de ações de menor complexidade, evitando assim a intervenção judicial em casos que esta é dispensável.

Dizer que o Poder Judiciário encontra-se com um grande acúmulo de demandas não é nenhuma novidade, muitas dessas que poderiam ser resolvidas fora do judiciário demandando menos gastos e tempo. O que precisa acontecer é uma verdadeira mudança na cultura do povo brasileiro, que tem por hábito acionar o judiciário por

questões que não demandariam tal feito. Desmistificando o pensamento que de apenas um juiz togado é capaz de decidir sobre um fato de maneira justa e até mesmo apenas uma sentença judicial possui efeitos, até mesmo porque dificilmente uma decisão judicial pacífica, muitas das vezes ela resolve, mas não pacífica.

Além disso, um processo judicial para qualquer pessoa, seja autor ou réu, é extremamente custoso, seja do ponto de vista financeiro ou emocional, figurar em juízo gera um quadro de incertezas, de insegurança, e o direito é a antítese disto, por isso da expressão “segurança jurídica”.

É o que defende o advogado-geral da União, Luís Inácio Lucena Adms, que deixa claro que o principal resultado da conciliação é a economia de recursos públicos e ainda o ganho de evitar o risco moral. Em suas palavras:

Em valores, quanto de economia a conciliação trouxe para a AGU, economia de duas ordens. A primeira foi o equacionamento de valores. As conciliações evitam riscos de acréscimo por conta de um processo judicial que se prolongou e para o qual não há certeza de resultado. Então, temos obtido resultados muito positivos. Só em honorários, decorrentes da eventual perda da União, economizamos R\$ 22 milhões. E com os custos da manutenção do processo, a economia foi de R\$ 60 milhões. Se considerarmos a correção de juros, o acúmulo por causa da demora do processo, estimamos em mais de R\$ 226 milhões. [...] O segundo custo que conseguimos evitar diz respeito à legitimidade e ao risco moral. Aos olhos da sociedade, o Estado parece um ente resistente a implantar as decisões judiciais. Essa percepção e esse risco moral são eliminados pela conciliação. Acho essa consequência tão relevante quanto o custo financeiro ajustado. Conseguimos, na Semana da Conciliação, resultados desse tipo: de um lado equacionar passivos, de forma a reduzi-los; e de outro, legitimar o Estado como implementador da Justiça. O Estado não tem a cultura de conciliação. Defendo que o Estado é fundamentalmente um prestador de serviço, seja na Previdência Social, na Receita Federal, na Polícia ou na prestação de serviços sociais. E, nessa condição, o Estado tem de ser um prestador de serviço cada vez melhor. À medida que não consegue, a litigância surge. Qual é então nosso grande esforço? Buscar qualificar esse serviço. Quando o litígio está judicializado, a advocacia pública entra em defesa do Estado, no entanto busca agir também como agente a fim de reduzir esse índice de litigiosidade. Entra, então, como agente que procura mediar esses conflitos. Esse é um papel muito significativo da advocacia pública e que tem sido exercido com muito afinco em vários momentos na nossa instituição. Mas repito: Temos um problema cultural. A advocacia pública, a advocacia como um todo, não está preparada para isso. Ela está preparada para litigar, defender seu cliente a todo custo. Então, pensando sobre 48 porque haver tantos recursos, concluo que é o modelo instalado no País que favorece o litígio. Na administração pública, em particular, a dificuldade está no fato de se ter que prestar contas. Qualquer decisão de conciliação envolve discricionariedade, e nosso sistema não é muito tolerante com essa

discricionariiedade. No geral, nosso sistema é muito rígido, formalista e controlador.

Ainda neste sentido, ARRUDA (2006, p.68), expõe:

Cabe ao Estado aproximar o judiciário a população, tornando-o acessível. Para tanto, é necessário também reduzir o custo econômico que a interposição de uma ação judicial representa para as partes, através da simplificação dos procedimentos e do subsidio aos menos favorecidos.

Os dados do relatório produzido pelo CNJ – Conselho Nacional de Justiça, chamado “Justiça em Números 2017”, revela que nos últimos 7 anos a taxa de congestionamento do Poder Judiciário se manteve acima de 70%, isso demonstra através de números a crise que estamos vivendo.

O grande dilema é transformar produção em eficiência, somos um dos países com a maior produtividade por magistrado no mundo, ao mesmo tempo em que o Poder Judiciário é o mais congestionado, é uma conta que não fecha.

A chave de tudo pode estar na concepção de Justiça que o povo brasileiro adotou, precisa-se repensar se a Justiça só pode ser alcançada através do Poder Judiciário, ou ainda, se em uma sociedade o Poder Judiciário necessariamente deve ser o principal órgão de resolução de conflitos.

Como se notar o Poder Judiciário não pode ser considerado como o único meio de acesso à justiça, é com base nesse pensamento que se reforça a ideia de que a desjudicialização apenas traz benefícios para todas as partes, inclusive para o Estado.

A Constituição Federal estabelece garantias como o “contraditório”, a “ampla defesa” e o “devido processo legal”, mas a busca pelos direitos também está garantida pelo “acesso à justiça” por meio de mecanismos eficazes, por meio desta prerrogativa é possível atestar também que a “celeridade” também é garantia constitucional, que por vezes é suprimida em busca da justiça.

O artigo 5º, LXXVIII, da CF, prevê que todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantem a celeridade

de sua tramitação. Então não é diferente com relação aos Direitos do Consumidor, que através dos processos administrativos, acordos e soluções pacíficas, contribui para a desjudicialização.

É importante destacar que o indivíduo possui o direito de acionar o poder judiciário, possui o direito ao acesso a justiça e o fato de não haver limitações para este direito é um dos impasses para desjudicialização dos litígios consumeristas, haja vista que até mesmo se a parte souber que seu pedido é improcedente, ou seja, for uma situação clara de improcedência, mesmo assim esta tem o direito de ingressar em juízo.

Por óbvio há penalidades que podem implicar em ações descabidas de direito, como por exemplo a litigância de má-fé, mas isto não é fator suficiente para inibir a prática desnecessária de acesso à justiça. É a mais clara manifestação do abuso de direito, que nas palavras de Humberto Theodoro Junior (2003, p. 111 – 112) é:

[...] modernamente, não se conhece ordenamento jurídico e opinião doutrinária que negue o abuso de direito como figura real e importante na seara da ilicitude. Além de ser uma realidade constante da experiência comum da vida jurídica, nem mesmo a expressão que a rotula é imprópria ou contraditória. É que não repugna ao senso jurídico a idéia de que um direito (faculdade jurídica) possa ser exercitado contra sua finalidade natural. A expressão direito não tem uma só acepção: corresponde tanto à noção de juridicidade de uma situação qualquer como à prerrogativa que se reconhece ao titular de uma situação juridicamente disciplinada. Não deixa de ser o titular do direito de propriedade aquele que usa seu bem de modo nocivo ao vizinho, nem deixa de ser anormal e injurídico o excesso cometido pelo proprietário no desempenho da faculdade de usar o que lhe pertence. É justamente pelo cotejo entre o uso inadequado e o fim sócio-econômico de seu direito que se detecta o vício do abuso de direito cometido pelo proprietário contra o vizinho. [...] O abuso de direito não se dá porque o titular não respeitou os limites internos de seu direito, porque aí, sim, estaria praticando ilegalidade simples, mas, sim, porque abusou do exercício de uma faculdade que realmente lhe cabia. Quando, pois, se cuida da figura do abuso de direito o que se vê é a 'reação ao abuso de exercício do direito, ou melhor, o exercício lesivo'. O abuso se comete, portanto, contra os limites sociais e éticos impostos à atividade individual na vida em sociedade. Toda a teoria do abuso de direito, nessa ordem de idéias, apóia-se no princípio maior da convivência social, que impõe a necessidade de conciliar a utilização individual do direito com o respeito à esfera jurídica alheia. [...]

Conforme explanado, não é apenas uma mera violação aos direitos de outrem, é abuso contra os limites éticos do indivíduo. A falta de limites dá causa ao problema vivenciado atualmente no Brasil, que é a morosidade do Poder Judiciário, que

encontra-se “lotado” de ações que poderiam ser facilmente resolvidas através dos métodos alternativos de resolução de conflitos ou órgãos, como por exemplo na área do direito do consumidor, o PROCON, que não apenas age na fiscalização e aplicação de multas, mas também para a solução efetiva dos conflitos, através da mediação, evitando que demandas cheguem aos órgãos jurisdicionais sendo resolvidas administrativamente.

Os processos administrativos são públicos devendo estar a disposição do consumidor, garantindo transparência para os atos do PROCON, as reclamações feitas pelos consumidores devem ser processadas e documentadas regularmente, observando a existência de uma fundamentação, pois o processo administrativo decorre do direito constitucional de petição, ou seja, de exigir formalmente dos órgãos públicos competentes providências em defesas de direitos ou contra ilegalidades ou abusos de poder que tenha sofrido. (Artigo 5º, XXXIV, alínea “a”, CF) (BESSA E MOURA 2008).

Além de causar morosidade no judiciário, é possível concluir que uma ação judicial que pode ser resolvida de modo alternativo, causa prejuízos às pessoas que de fato necessitam de uma decisão judicial.

Cumprindo ainda destacar, que ante as inovações trazidas pelo novo Código de Processo Civil ficou perceptível o anseio e necessidade de implantação de novos meios de resolução de conflitos, como por exemplo, a mediação e a conciliação, que comprovadamente são meios alternativos e eficazes na resolução de litígios.

Determinadas ações da vara cível devem obrigatoriamente, acontecer uma audiência prévia de conciliação, ou seja, o requerido na ação não é apenas citado, ele é intimado para comparecer na audiência já designada. Como exemplo, nos casos de ação de alimentos, o juiz após submeter a inicial ao Ministério Público, designa audiência de conciliação e posteriormente o requerido recebe junto da cópia da inicial, a intimação para comparecer na audiência.

Nota-se, portanto, que o legislador sabiamente, estabeleceu a aplicação de meios alternativos visando diminuir o número de processos no Poder Judiciário e assim tornar este poder mais célere e eficaz.

Dessa forma, na busca de decisões justas, conclui-se nesse sentido a importância do SNDC, especialmente do PROCON, que é demonstrada na medida em que auxilia material e processualmente o consumidor na busca por seus direitos, age como um intermediário nas relações de conflitos consumeristas realizando um papel de fundamental importância, o que reflete positivamente no número de demandas no Poder Judiciário.

5 CONCLUSÃO

Através do presente estudo foi possível perceber que o direito do consumidor configura-se como um importante meio de inibir práticas abusivas por parte dos fornecedores, resguardando para tanto a parte frágil de uma relação consumerista.

Foi possível compreender ainda que consumidor, não é apenas o consumidor final, apesar de haver duas teorias uma de forma muito ampla e outra restrita, o entendimento pátrio é que o consumidor é aquele destinatário final bem como os pequenos empreendedores e profissionais liberais. Já o fornecedor é aquele que produz, elabora, distribui, comercializa um produto ou serviço.

Importante para este estudo foi estabelecer os direitos básicos do consumidor a fim de resguardar sua integridade física, a concorrência justa e igualdade, informação, publicidade verdadeira, proteção contratual, prevenção e reparação de danos, acesso aos órgãos de defesa, inversão do ônus da prova e por consequência a adequada e eficaz prestação de serviços públicos, todos estes direitos foram apontados dada sua relevância e importância para o tema.

Em sequência, estabeleceram-se os órgãos que atuam na defesa do consumidor entre eles o mais usual e relevante, PROCON, que atua de forma administrativa, averiguando as ações lesivas causadas pelo fornecedor e aplicando sanções administrativas, dentre ela a multa que é mais usual.

E por fim, ao tratar da problemática deste trabalho, percebeu-se que os consumidores contam com vários meios de defesa, especialmente o PROCON, no entanto a sociedade possui o pensamento de que apenas o juiz de direito é competente para decidir algo, para julgar um litígio de forma justa.

São pessoas com este pensamento que fazem aumentar o número de processos no Poder Judiciário contribuindo para que a morosidade continue a fazer parte da realidade brasileira, onde um pequeno conflito que poderia ser facilmente resolvido

através da mediação, conciliação ou intervenção de um órgão de proteção, torna-se um longo processo judicial.

É necessário conscientizar a sociedade sobre a relevância de outros meios de resolução dos litígios consumeristas e valorizar os PROCON's que possuem competência para atuar de modo eficiente e célere.

Conclui-se, portanto, que a desjudicialização dos conflitos consumeristas não é apenas uma forma de resolver os litígios é uma necessidade para redução dos processos judiciais e contribuir para o fim da morosidade que é vivenciada atualmente, permitindo que seja fornecida uma justiça eficaz a aqueles que de fato necessitem acionar o judiciário por não ter outra forma de sanar seus litígios.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRUDA, SAMUEL MIRANDA. O direito fundamental a razoável duração do processo/ Samuel Miranda Arruda; pref. J.J. Gomes Canotilho. - Brasília: Brasília Jurídica, 2006.

BEJAMIN, Antônio Herman V., MARQUES, Claudia Lima, BESSA, Leonardo Roscoe. Manual de direito do consumidor. – 6 ed. rev., atual.eampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2014.

BESSA, Leonardo Roscoe. MOURA, Walter José Faiad de. **Manual de direito do consumidor**. Brasília : Escola Nacional de Defesa do consumidor, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **AGU diz que conciliação traz economia de recursos públicos**. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/22231-agu-diz-que-conciliacaotraz-economia-de-recursos-publicos>>. Acesso em: 05 set. 2017.

_____. _____. Justiça em números. Disponível em: <<http://www.cnj.jus.br/programas-e-acoaes/pj-justica-em-numeros>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04set. 2017.

_____. **Decreto nº 2.181, de 20 de Março de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Lei nº 7.347, de 24 de Julho de 1985**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990. **Código de Defesa do Consumidor**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8078.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. **Lei nº 9.472, de 16 de Julho de 1997**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9472.htm>. Acesso em: 12 set. 2017.

_____. Lei nº 13.105, de 16 de Março de 2015. **Código de Processo Civil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Aceso em: 20 out. 2017.

CAVALIERI FILHO, Sergio. **Programa de direito do consumidor**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. – 11. ed. – São Paulo : Atlas, 2012.

GRINOVER, Ada Pellegrini e outros; **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - comentado pelos autores do anteprojeto**, 10^o Edição, Editora Forense, 2011.

_____; BENJAMIN, Antônio Herman V.; FINK, Daniel Roberto.; FILOMENO, José Geraldo Brito.; WATANABE, Kazuo.; NERY JÚNIOR, Nelson.; DANARI, Zelmo. **Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto**. 9. ed. rev. atual. eampl. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

HELENA, Eber Zoehler Santa. O fenômeno da desjudicialização. **Revista Jus Navigandi**, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 11, n. 922, 11 jan.2006. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7818>>. Acesso em: 11 out. 2017.

JÚNIOR, Humberto Theodoro. **Comentários ao Novo Código Civil**. 2 ed.vol 3. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

LARANJA, Anselmo L.; FABRIZ, Daury C. **A desjudicialização e o acesso à justiça**. Disponível em: <<http://www.gazetaonline.com.br/opiniao/artigos/2017/10/a-desjudicializacao-e-o-acesso-a-justica-1014104425.html>>. Acesso em: 06 nov. 2017.

MINAS GERAIS. Ministério Público. **Direitos do Consumidor**. Disponível em: <<https://www.mpmg.mp.br/areas-de-atuacao/defesa-do-cidadao/consumidor/apresentacao/>>. Acesso em: 06 nov. 2017.