

# A FALTA DE EXECUTIVIDADE DOS ACORDOS INTERMEDIADOS PELOS PROCON'S COMO OBSTÁCULO AO ACESSO A JUSTIÇA E O PROJETO DE LEI 5.196/2013

Gerson de Barros Calatroia\*

Resumo: O presente trabalho tem o objetivo de verificar, se os acordos intermediados pelos Procons, carecem de real executividade. Analisa-se também o Projeto de Lei 5.196/2013, anunciado pela Presidente da República do dia do consumidor, 15/03/2013, que pretende dar maior executividade as decisões do órgão. Apesar de alguns órgãos de defesa do consumidor, como o de São Paulo, possuírem poder de polícia, os acordos realizados em suas dependências não possuem a qualidade de título executivo extrajudicial, dificultando a vida do consumidor que no caso de ter um acordo não cumprido, deverá cursar o duro caminho que uma ação judicial percorre, apresentando aquele documento firmado no Procon, como simples documento de instrução da demanda. Para garantir que o processo judicial seja mais ágil e mais efetivo, é necessário que tais documentos estejam revestidos da qualidade de títulos executivos extrajudiciais, e tal providência, até certo ponto, é de fácil resolução, para que o consumidor, se necessário se socorrer no judiciário, possa ingressar diretamente na fase de execução do título extrajudicial, diminuindo sua espera e garantindo a duração razoável do processo. Veremos neste artigo também, uma análise do projeto de lei que tramita na Câmara dos Deputados, que ao invés de resolver a questão da executividade do acordo, tenta dar maior autonomia ao órgão.

Palavras chave: Executividade, Procon, Defesa do consumidor

---

\* UNINOVE - gcalatroia@hotmail.com

## THE LACK OF ENFORCEABILITY OF AGREEMENTS INTERMEDIATED BY PROCON'S AS AN OBSTACLE TO ACCESS TO JUSTICE AND THE LAW PROJECT 5196 /2013

**Abstract:** This study has the objective of demonstrate that the agreements intermediated by Procon really need a enforceability to work with efficiency. It also analyses the PL 5196/2013, annouced by the Republics President on March 15th, 2013 considering the consumer's day, wich intends to provide greater enforceability to the decisions of this organism. Althought some consumer protection agencies, such as São Paulo, having police powers, the agreements made on the premises do not have the quality of extrajudicial execution, making life difficult for the consumer that in case of do not have an agreement, should follow a hard way that a lawsuit goes through, showing the document signed at Procon as simple instruction document demand. To guarantee that the judicial process is faster and more effective, it is necessary that such documents were covered of quality of executive titles. This process would be easily resolved. If consumers need to join the Judiciary, may require the fulfillment of the obligation, entering directly into the implementation phase of the extrajudicial, reducing wait and ensuring the reasonable duration of the process. We will also see on this study, an analysis of the PL that currently in the House of Representatives, which contains some problems, instead of solving the issue of the enforceability of the agreement, attempts to give greater autonomy to the organ.

**Keywords:** Executive titles, Procon, Consumer protection

## INTRODUÇÃO



executividade dos acordos que são intermediados pelos Órgãos de defesa dos consumidores, em especial os denominados Procons, carecem de executividade, pois tais documentos não estão incluídos no rol exaustivo do artigo 585 do Código de Processo Civil.

Por não estarem ali descritos, o caminho que o consumidor deve percorrer para executar aquele acordo é penoso, pois tal documento servirá somente como prova de que houve um acordo entre as partes, mas que seus termos ainda deverão ser discutidos em sede judicial, fator que somente dificulta e afasta o real cumprimento por parte daquele que se comprometeu.

Faz-se necessário, portanto, que tais títulos sejam revestidos de executividade para então o consumidor lesado poder executá-lo diretamente na justiça, de forma mais rápida e mais célere, daquele seguido atualmente.

Este artigo pretende analisar esta executividade, utilizando-se de material compilado, de renomados autores, valendo-se do método dedutivo, para ao final dos quatro itens responder a pergunta: é possível dar maior executividade aos acordos, intermediados pelo Procon ? A resposta é positiva, como será verificado. Dar maior executividade aos acordos é facilitar a vida do consumidor e é dar maior agilidade na prestação jurisdicional.

Demonstrar-se-á ainda que, o projeto de Lei, apresentado no dia do consumidor de 2013, o qual pretende dar maior efetividade as decisões proferidas nos âmbitos dos Procons, não garante tal executividade, quanto aos acordos, pois claramente se verifica que o Legislador pretendeu dar maior autonomia aos órgãos e não garantir a executividade dos acordos.

Sem a pretensão de extinguir o tema, apresentamos este trabalho visando chamar a atenção para os problemas existentes no Projeto de lei 5.196/2013.e também, apresentar-se como

valeroso estudo para que se possa repensar a ideia de executividade de tais documentos.

## 1. BREVES PRECEDENTES HISTÓRICOS NA DEFESA DO CONSUMIDOR NO CONTEXTO INTERNACIONAL E NO BRASIL

Ao decidirmos estudar o presente tema, é importante trazermos o contexto histórico para que possamos entender a evolução da tutela protetiva consumerista e, desta forma, compreender a sistemática adotada no Brasil a partir da promulgação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), em 1990, legislação esta que mudou a forma de agir tanto das empresas como da sociedade brasileira.

José Geraldo Brito Filomeno, em sua obra “Manual de Direitos do Consumidor” (2005, p. 1-2), aponta outros precedentes que remetem ao famoso Código de Hamurabi, passando por Aristóteles na “Constituição de Atenas”, por Miguel de Cervantes em “*Dom Quixote de la Mancha*”, entre outras referências, que pelo caráter deste trabalho não serão abordados de forma completa.

Podemos deduzir de forma simples que até o início da Revolução Industrial, as relações de consumo entre produtor e consumidor eram desenvolvidas dentro de certa igualdade, pois aquele que comprava adquiria suas mercadorias diretamente daquele que produzia, quase sempre de forma artesanal e individualizada. O consumidor sabia exatamente o que comprava, bem como a origem daquelas mercadorias. É a Revolução Industrial juntamente com a Administração científica de Taylor e a produção em série de Ford, que inaugura uma nova fase.<sup>1</sup>

É nesta época que os contratos de adesão tomam forma. O modelo de produção em série, instituído por Ford, produzia

---

<sup>1</sup> Sobre Taylorismo e Fordismo, consultar a obra “Teoria Geral da Administração” de Idalberto Chiavenato.

milhares de veículos que seriam vendidos a milhares de pessoas, e não fazia sentido que houvessem milhares de contratos diferentes, instituindo pela primeira vez a desvantagem entre as partes, por que a utilização de contratos “standard”, sem a participação do consumidor em sua formulação, acaba por limitar a vontade da parte contrária, restando somente anuir ou não com as cláusulas contratuais. (SERRANO, 2003, p. 4)

A industrialização e a produção em massa foi determinante para a implementação de novas leis que tentavam regulamentar a nova realidade. Como exemplo dessa evolução podemos citar a publicação do romance escrito por Upton Sinclair, com o título *The Jungle*<sup>2</sup>, em 1906 que demonstra as condições precárias na fabricação de embutidos de carne e a vida penosa dos trabalhadores nos matadouros de Chicago, que levou o governo dos Estados Unidos a editar a primeira lei de alimentação e medicamentos e a lei de inspeção da carne.

Segundo Rizzato Nunes (Curso de Direito do Consumidor, 2011, p. 40) o movimento consumerista que remonta as origens do capitalismo nos Estados Unidos da América (EUA), ícone mundial quando pensamos em uma sociedade de consumo, dá início ao movimento de consumo, ao instituir em 1890 a Lei Sherman, a lei antitruste americana, que demonstra os perigos de não se regulamentar a concorrência entre as empresas.<sup>3</sup>

O professor Newton de Luca indica que a evolução da tutela do consumidor, pode ser identificada em três fases: a primeira, após a segunda guerra mundial, na qual os interesses de consumidores e fornecedores se confundiam, não havendo grandes preocupações além das informações de preços, do produto e com o rótulo; uma segunda fase na qual se questionava o menosprezo aos consumidores e a terceira fase, que perdura

---

<sup>2</sup> Consultar a obra “The Jungle”, Upton Sinclair, 2006.

<sup>3</sup> Para ler mais sobre a Act-Sherman, consultar a obra “*The Sherman antitrust act: getting big business under control*” de Holly Cefrey, 2004.

atualmente, na qual os aspectos éticos e filosóficos da ecologia e cidadania são mais presentes, diante do consumismo exagerado. (Direito do Consumidor, 2008, p. 47) Aponta ainda que a mensagem de John Fitzgerald Kennedy, Presidente dos Estados Unidos, em março de 1962, na qual expressa alguns dos direitos fundamentais do consumidor: o direito à segurança, à informação, à escolha e a ser ouvido, que segundo o Autor, gerou no mundo a preocupação em favor da defesa do consumidor (2008, p. 48), discurso este que serviu de inspiração em 1985, para Resolução 39/248 da Organização das Nações Unidas (ONU).<sup>4</sup>

Assim perante uma nova realidade, na qual o alto consumismo propunha uma quebra de paradigmas até então clássicos, os Estados foram obrigados a intervir nas relações entre os particulares, para se evitar as desigualdades, inaugurando uma nova fase intervencionista e uma nova onda de países que passaram a adotar em seus ordenamentos, normas para a tutela consumerista.

A proteção passa a ser uma realidade nos Estados Unidos e Europa com as organizações dos consumidores em entidades destinadas a provar, testar e dar opiniões sobre os produtos de mercado. Dentre essas instituições destaca-se a *Consumer Union*, a *Internacional Organizativo of Consumers Unions*, *Stifung Warentest*, *Consumers Association*, entre outras. (SERRANO, 2003, p. 5)

É possível dizer, portanto, que o ponto inicial de uma sociedade de consumo surgiu nos finais do século XIX, e se fortaleceu durante todo o século XX, principalmente a partir da segunda metade deste século, tendo como características principais um grande número de ofertas de produtos e de serviços, com forte atuação das ferramentas de marketing e ainda por dificuldades de acesso a Justiça. (Grinover, Herman de Vas-

---

<sup>4</sup> Documento na íntegra disponível no site <http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r248.htm>. Acessado em 14/05/2013.

concelos e Benjamin, Roberto Fink, Geraldo Brito Filomeno, Nery Junior, & Denari, 2011, p. 4)

No Brasil, temos que considerar as influências do Direito Português, mais precisamente nas ordenações do Reino de Portugal<sup>5</sup> durante o período colonial. Jose Geraldo Brito Filomeno cita que no século XVII, em Salvador, haviam normas que determinavam punições aos infratores à norma de proteção dos consumidores, exemplificando com a norma editada em 1625, que “obrigava todos os vendeiros a fixarem os “escritos da almoçataria na porta para que o povo os lesse””, impondo multa aos que desrespeitassem a norma. (FILOMENO, 2005, p. 3)

Após a promulgação do Código Civil de 1916, pouco se legislou diretamente sobre a defesa do consumidor, tendo alguns precedentes indiretos que tratavam da proteção dos consumidores. Podemos citar como exemplo o Decreto no. 22.626 de 07/04/1933, que trata do combate a usura; as disposições constitucionais de 1934 nos artigos 115 e 117 que tratavam dos crimes contra a economia popular; em 1951 a Lei de Economia Popular; A Lei 4.137 de 1962 que trata da repressão ao abuso do poder econômico, beneficiando indiretamente o consumidor, além de ter criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. (ALMEIDA, 2003, p. 9)

Mas é em 1978 que a defesa do consumidor, começa a ganhar importância com a criação do Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor – PROCON, no estado de São Paulo, órgão então vinculado à Secretaria de Economia do Estado, que serviu de modelo para a adoção dos órgãos em outros estados. (SERRANO, 2003, p. 6)

Em 1985, é disciplinada a ação civil pública para responsabilizar os causadores de danos aos consumidores e criou-

---

<sup>5</sup> Como exemplo citamos as Ordenações Filipinas que no Livro IV, Título XII, dispunha sobre “Do que quer desfazer a venda, por ser enganado em mais da metade do justo preço”, disponível em <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l4p793.htm>, acessado em 14/05/2013.

se o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, órgão que tinha como função primordial a de assessorar a o Presidente da República na formulação de uma política de abrangência nacional de defesa do consumidor. (ALMEIDA, 2003, p. 9)

O então presidente do Conselho convocou uma comissão que tinha como objetivo a elaboração de um anteprojeto de Código de Defesa do Consumidor que após quatro anos de trabalho, foi apresentado e publicado no Diário Oficial em 1989. Após extensos debates e diversas sugestões, foi publicado em 1990 o Código de Defesa do Consumidor, Lei 8.078/90, com 42 vetos presidenciais, que pouco foram prejudiciais a sua eficácia. (GRINOVER, HERMAN DE VASCONCELOS E BENJAMIN, *et al.*, 2011, p. 1)

Ressalta-se que a adoção de uma Lei que cuidasse da tutela consumerista foi decorrente de previsão constitucional<sup>6</sup>, ou ainda da vontade dos constituintes em estabelecer um marco protecionista consumerista.

Neste ponto, importante destacar que a defesa do consumidor é Direito e dever absoluto do Estado ao estipular a tutela ao consumidor como um princípio fundamental constitucional a ser respeitado, conforme determinação do artigo 5º, inciso XXII<sup>7</sup>, e como princípio geral da ordem econômica, definido no artigo 170 inciso V<sup>8</sup> da Constituição Federal de 1988, são evidentemente considerados como cláusulas pétreas. A adoção de um código também traz a ideia de que o CDC é uma lei principiológica, entendida como aquela que atinge toda a relação que possa ser considerada como consumerista, ao ponto de que a relação regrada por outra norma infraconstitucional

---

<sup>6</sup> Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.

<sup>7</sup> Assim disposto o artigo 5º, inciso XXXIII da CF/88 “XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;”

<sup>8</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...)V - defesa do consumidor.

quando colidida com as do CDC, perde sua eficácia. (NUNES, 2011, p. 111)

Passados mais de vinte anos de adoção do CDC e da prática na defesa do consumidor é possível dizer que a norma consumerista acabou por se consolidar como uma lei inovadora, reduzindo a desigualdade até então presente entre consumidor e fornecedor.

Como nosso objetivo, neste trabalho, é demonstrar a necessidade de dar maior executividade aos acordos intermediados pelos Procons, a seguir abordaremos a instituição dos Órgãos de Defesa do Consumidor – Procon, do Sistema Nacional de Proteção do Consumidor e dos Juizados Especiais Cíveis, bem como suas atribuições.

## 2. A INSTITUIÇÃO DOS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR – PROCON, SISTEMA NACIONAL DE PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR E JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS.

Ao estar consignado na Constituição Federal, que o Estado é o ente responsável pelo fomento da defesa dos interesses do consumidor, foi necessário que tal obrigação estivesse prevista na legislação infraconstitucional e, por isso, o CDC tem em seu arcabouço a disposição que cria o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, composto pelo Departamento Nacional de Proteção e Defesa do Consumidor, que está subordinado à Secretaria Nacional de Direito Econômico, órgão do Ministério da Justiça e no âmbito dos Estados, os Procons e na esfera municipal, os Condecon. Há ainda na esfera federal, inúmeros outros órgãos que atuam em questões relacionadas ao consumidor. (ALMEIDA, 2003, p. 23)

Pela natureza deste trabalho, nos fixaremos em analisar mais detidamente, a atuação dos Procons, considerando o mais antigo a ser instalado no Brasil, o Procon de São Paulo, para

posteriormente estudar seu reflexo na esfera dos Juizados Especiais Cíveis exatamente pela possibilidade dos conflitos de consumo poderem ser resolvidos tanto nas esferas administrativa quanto na judicial.

## 2.1 O PROCON DE SÃO PAULO

Em 1978, no Estado de São Paulo, surgiu o primeiro órgão de defesa do Consumidor, amparado pela Lei 1.902/78, então integrante do “Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, e posteriormente absorvido pela Secretaria de Estado de Defesa do Consumidor, criado pelo Decreto Estadual 26.907/87, com estrutura prevista no Decreto Estadual 27.006/87, que foi extinta com o Decreto Estadual 33.321/91. Em 1995, o Procon adquiriu o status de Fundação, de direito público, conferido pelo disposto na Lei estadual 9.162/95.<sup>9</sup> Como integrante do Sistema Nacional de Proteção ao Consumidor, tem como atribuições básicas, aquelas definidas pelo Decreto Federal 2.181/97, artigo 3º e 4º.

Neste ponto, ao conceder o status de Fundação de Direito Público, a Lei estabeleceu uma discussão doutrinária sobre o assunto, questionando se não seria mais correto designar as fundações de Direito Público como Autarquias, abrindo a discussão em três correntes doutrinárias que tentam elucidar a questão, que está longe de ser consensual.

A primeira corrente doutrinária que predomina, defende a ideia de que na verdade as de Direito Público são aquelas que por suas características de atuação e formação, se assemelham mais as autarquias e, por essa razão, na maioria das vezes são designadas como Autarquias Fundacionais ou ainda, Fundações Autárquicas. Consideram, portanto, uma espécie do gêne-

---

<sup>9</sup> A Referida Lei que criou deu ao Procon natureza jurídica, foi regulamentada pelo Decreto 41.170/96, tendo ainda, seus estatutos regulamentados pelo Decreto estadual 41.727/97.

ro autarquias.<sup>10</sup>

A Segunda, defende que as Fundações, mesmo quando instituídas pelo Poder Público, teriam personalidade jurídica de Direito Privado sempre.

A terceira corrente entende que o Poder público pode instituir fundações tanto de Direito Público como de Direito Privado. (KNOPLUOK, 2012, p. 30-32)

Hely Lopes Meireles, entende as autarquias como Pessoas Jurídicas de Direito Público, que operam administrativamente e que foram criadas por Lei, que tem por objetivo a realização de atividades, obras e serviços, que estão de certa forma desconectadas as entidades estatais que a criou. Tem o funcionamento e operam conforme o estabelecido por Lei, sem o controle hierárquico, mas sim do controle do seu fim quanto à administração e a conduta de seus dirigentes. (Direito Administrativo Brasileiro, 1997, p. 67)

Maria Sylvia Zanella di Pietro, entende que as fundações de Direito Público estão subordinadas aos privilégios e prerrogativas e estão sujeitas as mesmas restrições do regime administrativo aplicável às pessoas jurídicas públicas. (Direito Administrativo, 2007, p. 411)

Enfim, nos posicionamos conforme o entendimento do STF, chegando à conclusão que, o Procon de São Paulo é na verdade uma autarquia, uma designada “Fundação” de Direito Privado, por conter na análise do STF, os componentes necessários para assim defini-la, ou seja: desempenha serviço estatal de previsão constitucional de defesa do consumidor; seu regime administrativo é regulado por lei estadual; sua finalidade é

---

<sup>10</sup> O STF entendeu da seguinte maneira: “nem toda fundação instituída pelo Poder Público é fundação de direito privado. As fundações, instituídas pelo Poder Público, que assumem a gestão de serviço estatal e se submetem a regime administrativo previsto, nos Estados-membros, por leis estaduais, são fundações de direito público, e, portanto, pessoas jurídicas de direito público. Tais fundações são espécie do gênero autarquia, aplicando-se a elas a vedação a que alude o § 2º do art. 99 da Constituição Federal”. RE nº 101.126-RJ, Relator o Min. MOREIRA ALVES (RTJ 113/314).

a de prestar serviço gratuito de orientação e defesa do consumidor e por fim sua origem de recursos, apesar de ser autônoma, tem origem no Estado.

Sua atuação visa tutelar administrativamente aqueles consumidores que se sentem lesados em suas relações com as empresas fornecedoras de bens e de serviços, dotando-os de instrumentos legais e administrativos, sendo na maioria das vezes a última possibilidade que lhe resta.

É, segundo João Batista de Almeida, a frente de batalha na tentativa de proteger os consumidores. Tem como atividades principais (ALMEIDA, 2003, p. 133-134;140-141):

- A Orientação, realizada no balcão, telefone, correio ou imprensa em geral, com adoção de campanha e material de orientação, buscando alertar sobre direitos e deveres do consumidor e fornecedores, sendo considerado o trabalho mais relevante do órgão;

- Realizar também a conciliação, quando se constata que houve lesão a direito do consumidor, procedendo a Reclamação formal das queixas e reclamações trazidas pelos consumidores, realizando a intermediação entre o consumidor e fornecedor, convidando-o a comparecer para fornecer maiores informações sobre a queixa apresentada, que deverá ser respondida em audiência de conciliação buscando a resolução amigável do conflito. Nos casos em que há acordos, é lavrado termo de audiência que servirá como documento que instruirá a petição inicial do processo judicial, caso não seja cumprido o acordado. Neste último caso o consumidor é instruído a procurar, na maioria das vezes, o Juizado Especial Cível, para propor ação de rito sumaríssimo, na defesa dos seus interesses. Atua também como propositores de ações coletivas visando à defesa da coletividade em casos de alta complexidade e gravidade.

- Realizar o encaminhamento, nos casos de maior gravidade, dos fatos aos órgãos de fiscalização ou ao Ministério Público, para que as providências sejam tomadas, além do

próprio órgão realizar fiscalizações e aplicar sanções administrativas e multas. O Procon de São Paulo por força do Decreto estadual 2.181/97, passou a dispor de poder de polícia administrativa, aqueles definidos por Hely Lopes Meireles quando advindos da Administração Pública na fiscalização das atividades, bens e direitos que comprometem ou possam comprometer a coletividade, podendo restringir o uso e gozo de atividade, bens e direitos individuais, em favor da coletividade ou ainda, do próprio Estado (MEIRELES, 1997, p. 114);

- Por fim, o Procon de São Paulo realiza estudos e pesquisas, considerando o comportamento do consumidor, testes de comparação, tendências de tecnologia, entre outros.

A partir do Decreto 2.181/1997 o Procon de São Paulo adquiriu poder de polícia delegado, entendido com aquele que foi transferido as demais pessoas administrativas vinculadas ao Estado, atuando por meio de lei formal, tendo como característica principal a prática de atos de execução. Visa disciplinar direitos e liberdades individuais em favor do interesse público (MADEIRA, 2008, p. 109), mas por ser atividade administrativa, o Poder de polícia não extingue liberdades e direitos, mas tão somente reduz o seu exercício.

É comumente utilizado em assuntos de interesse local, tais como o de proteção à saúde, proteção ao meio ambiente, vigilância sanitária e a proteção ao consumidor, entre outras atividades. (CASTRO, 2006, p. 332)

Encontramos também no Código Tributário Nacional, o conceito de polícia em seu artigo 78: “atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando o direito, interesse ou liberdade, regula a prática do ato ou a abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coleti-

VOS”.

Portanto, podemos concluir que o Procon, é a grande, nas palavras de José Geraldo Filomeno, “caixa de ressonância”, na defesa na esfera individual, dos consumidores, realizando a triagem e o encaminhamento, quando o caso, das reclamações realizadas em suas instalações, e neste ponto, o ilustre jurista, realiza sua crítica, quanto à atuação do Procon, nos Estados e municípios.

Em artigo publicado em abril de 2011, intitulado “Atualidade do direito do consumidor no Brasil: 20 anos do código de defesa do consumidor, conquistas e novos desafios”, critica o papel desempenhado pelo Procon atualmente, ao afirmar que “A nosso ver a própria PROCON revelou-se uma verdadeira marca ou grife quando se fala na tutela do consumidor. O de São Paulo, mais antigo, foi instituído informalmente, em 1976, como um grupo de trabalho pelo então governador do Estado Paulo Egydio Martins e, dois anos depois, formalmente, mediante lei estadual.(...)” e considera ainda, quando analisa o desrespeito aos consumidores de que “Os números (das reclamações) são expressos em milhares, o que, sem sombra de dúvidas, sobrecarregam não apenas os PROCON’s, que acabam sendo os SAC’s dos fornecedores, como também os Juizados Especiais Cíveis, e as Promotorias de Justiça do Consumidor nos locais onde não há aqueles outros instrumentos.”<sup>11</sup>

Realizadas as considerações necessárias, passaremos agora a analisar a executividade do termo de audiência dos Procons e a necessidade de dar maior executividade ao documento.

### 2.1.1 O TERMO DE AUDIÊNCIA DO PROCON E SUA EXECUTIVIDADE

---

<sup>11</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. Atualidade do direito do consumidor no brasil: 20 anos do código de defesa do consumidor, conquistas e novos desafios. *Cognitio Juris*, João Pessoa, Ano I, Número 1, abril 2011. Disponível em <http://www.cognitiojuris.com/artigos/01/01.html>. Acesso em: 20 de Maio de 2013

Como dissemos acima sobre as atividades desempenhadas pelo Procon, a intermediação de acordo é realizada buscando-se a conciliação para que se evite uma demanda judicial. Ocorre que nos casos em que as partes chegam a um acordo, o órgão elabora um termo de audiência, que nos casos de descumprimento, servirá a instruir a petição inicial do processo judicial.

Assim, se descumprido o acordado, o órgão orienta o consumidor a propor, na maioria das vezes, um processo judicial perante o Juizado Especial Cível, que seguirá o rito sumaríssimo.

Evidentemente pela natureza jurídica do órgão, de Fundação de Direito Público, ou Fundação autárquica, as decisões proferidas no âmbito do Procon e seus acordos intermediados carecem de executividade e efetividade. Seu papel principal, como vimos, é o de ser o agente na busca da efetivação dos princípios e direitos dos consumidores, e apesar deste grande papel a Reclamação e o termo de audiência carece de um maior cuidado para que se torne um título executivo.

Talvez, a atuação em alto grau de informalidade, seja o fato determinante para que suas decisões não sejam cumpridas. Ao procurar resolver as questões de consumo levadas aos seus cuidados de forma conciliatória, tem o consumidor a expectativa de que aquele acordo realizado seja cumprido dando fim ao seu sofrimento e que aquele documento põe fim definitivamente ao seu conflito.

Entretanto, não é o que realmente ocorre. Um acordo mal celebrado entre as partes, desprovido de certos cuidados, leva ao descumprimento do acordado e ao pesadelo o consumidor. Como os termos de audiência não são documentos considerados como títulos extrajudiciais, no conceito do artigo 585 e seus incisos, o consumidor que tem um acordo e este não foi cumprido pela parte contrária, terá que se dispor a encarar um

procedimento judicial, seja na Justiça comum ou no Juizado Especial Cível, para fazer valer seu Direito.

Isto significa dizer que, o consumidor terá que discutir seu Direito e poderá passar anos até que tenha uma decisão judicial, para que, em seguida o fornecedor resolva cumprir esta decisão, e se não cumpri-la, deverá executá-lo judicialmente. O prejuízo pode ser enorme e a tutela insuficiente. Não basta garantir a proteção dos direitos, mas sim garantir os meios eficientes para cumprimento desses de tais Direitos.

Fossem títulos executivos, toda a fase de discussão sobre o Direito estaria superada, já que o título executivo extrajudicial, é prova cabal e plena dos fatos que o constituíram, tornando-se desnecessária qualquer discussão dos fatos, permitindo que o consumidor exija de imediato o seu cumprimento.

Para dar maior executividade aos documentos advindos dos Procons, bastaria uma alteração legislativa no Código de Defesa do Consumidor, informando que o termo de audiência constitui título executivo extrajudicial, atendendo o requisito do artigo 585, inciso VIII. Ou ainda, instituir a obrigatoriedade de assinatura de duas testemunhas, na locução do artigo 585, inciso II. Temos também de considerar a possibilidade de ser o termo de audiência considerado como documento público, já que se pressupõe que o documento esteja assinado por um funcionário público, conforme definição no artigo 364 do CPC.

## 2.2 OS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS

Na esfera Judicial, o consumidor que se sentir lesado ou na eminência de sofrer lesão por parte de um fornecedor, utilizar-se da prestação jurisdicional dos Juizados Especiais Cíveis, mais comumente, além das demais esferas judiciais, e sua previsão é de caráter constitucional, disposto no artigo 98, I da Constituição Federal e a Lei 9.099/95, com competência para causas até quarenta salários mínimos. No âmbito federal é re-

gulado pela Lei 10.259/2001.

Os Juizados Especiais Cíveis, de 1984 a 1995, denominados como Juizados Especiais de Pequenas Causas, tem como objetivo principal a facilitação da solução de pequenos conflitos e de pequena expressão econômica, caracterizada pela isenção dos demandantes das custas, em primeiro grau, pela dispensa de contratação de advogado para ingresso da demanda, pela adoção de procedimentos mais céleres e descomplicados e pela preferência da composição dos interesses através da conciliação. (Almeida, 2003, p. 27)

A ideia de criar um Juizado que pudesse dar uma resposta mais ágil aos cidadãos, nasce em uma época na qual se desenvolveu de um plano para desburocratizar o Estado.

O Plano Nacional de Desburocratização do Estado, instituído pelo Decreto 83.740/79, tinha o propósito de simplificar os métodos utilizados na esfera da Administração pública, que inicialmente foi adotado na esfera Federal, tentando dar ao Estado uma atuação mais dinâmica, propondo ainda, uma “revolução” no comportamento e na cultura dos indivíduos e dos funcionários diante do projeto burocracia, instalado nos anos 30 e que já estava desgastado nos anos 70. (OLIVEIRA, 1984, p. 23,41,73)

Hélio Beltrão foi protagonista e condutor do Plano. Tinha como ideia principal o combate ao sentido pejorativo da burocracia, nas palavras da professora Irene Nohara: “Assim, em contraponto com a tendência racionalizadora, centralizadora e impessoal da burocracia, tal qual teorizada por Weber, a burocratização combatida por Beltrão era a faceta não-racional e fragmentária da autoridade, tendo em vista a despersonalização dos comandos burocráticos.” (NOHARA, 2012, p. 56-57)

Focou-se no cidadão, que ganhou papel central na ação da Administração, que deveria prestar um serviço de qualidade. Pode-se afirmar que pelo número de Leis, Decretos-leis e outros atos normativos, o programa atingiu um bom resultado

abolindo milhares de papéis, milhares de exigências e simplificando igual número de procedimentos até então considerados “pesados” por uma boa parte da população. Neste sentido o Projeto de Lei 1950/83, foi proposto para a criação e regulação do Juizado Especial de Pequenas Causas. (OLIVEIRA, 1984, p. 23,41,73)

Apesar de o Juizado Especial Cível não ser um órgão de defesa do consumidor, esta Instituição exerce um papel primordial quando tratamos de conflitos consumeristas, pois é neste Foro que diversos consumidores buscam a tutela do Estado para verem resolvidos seus conflitos, seja de forma espontânea ou através do encaminhamento dos casos iniciados pelos Procons quando não resolvidos na esfera administrativa. (Bevilaqua, 2008, pp. 117-118)

As ações propostas nos Juizados Especiais Cíveis, e aqui deixamos uma consideração de que os procedimentos podem variar de comarca a comarca, mas, na maioria dos casos podem ser requeridas por qualquer pessoa maior de dezoito anos que comparecendo pessoalmente informará ao funcionário que lhe atender, os fatos, indícios e valor da pretensão, que serão relatados em um formulário próprio, muitas vezes preenchido pelo próprio cidadão que será apresentado como petição inicial do processo. Dos casos advindos dos Procons, o termo de audiência pode ser utilizado para servir de prova das pretensões do demandante. (Bevilaqua, 2008, p. 120)

Tal procedimento mais simplificado visa dar cumprimento ao artigo 2º da Lei 9.099/95, que visa afastar-se dos procedimentos mais morosos adotados nos procedimentos da justiça comum, no qual os incidentes são verdadeiros obstáculos a prestação jurisdicional, buscando com isso dar maior liberdade a prática dos atos processuais. (Vicente, 2007, p. 7)

A audiência de conciliação, que é conduzida na maioria das vezes por voluntários leigos, estudantes de direito ou por advogados, é marcada de forma imediata sendo que sua reali-

zação dependerá da quantidade de processos, podendo demorar vários meses, com a citação da parte contrária realizada pelo correio. Na audiência de conciliação se não realizado um acordo entre as partes, que será homologado pelo Juiz, uma nova audiência será marcada para a instrução e julgamento do processo. Nesta audiência, continuam presentes os requisitos do artigo 2º da Lei 9.099/95, valorizando a informalidade e agilidade nos procedimentos. (Almeida, 2003, pp. 122-123)

Realizado o julgamento, as partes tomaram ciência da decisão e terão o prazo de dez dias para entrar com o recurso. Neste ponto as facilidades propostas desaparecem e será necessário a contratação de um advogado para prosseguimento do feito.

Ao final, ao percorrer o caminho árduo de um processo judicial e se a sentença for favorável ao consumidor, finalmente terá um título que poderá ser executado no mesmo processo judicial, e neste ponto, o consumidor terá que aguardar ainda mais tempo se quiser ver respeitado o seu Direito.

Apontados por muitos como uma Instituição que propõe a resolução rápida dos conflitos, os Juizados Especiais Cíveis, atuaram de forma eficiente durante um período, mas há algum tempo deixou de ser eficiente, devido à quantidade de ações propostas.

Neste ponto Nicole L'Heurenx , em excelente artigo sobre *“El acceso efectivo del consumidor a la justicia: tribunales de pequeñas reclamaciones y acciones de interés colectivo”*, chama atenção de que a eficácia nas medidas protetivas ao consumidor dependem da qualidade e dos meios apropriados para assim garanti-las. Assim, com o excesso de demandas propostas junto aos Juizados Especiais e a evidente falta de estrutura, herdada da falta de investimento do Estado para a contratação de Juízes e servidores e a demora em proferir as sentenças, o resultado acaba demonstrando que tal iniciativa mostra-se insuficiente para a correta prestação jurisdicional,

ainda pior, acaba por favorecer um sentimento de descrédito e frustração da sociedade.

O Estado, por obrigação constitucional, deve garantir a efetiva prestação jurisdicional, protegendo e facilitando a vida do cidadão que teve seu direito de consumo maculado por algum motivo. Portanto, atos que visem dar maior efetividade ao Sistema de proteção ao consumidor, devem ser propostos visando atingir o fim maior estipulado pela Constituição Federal, caminho que atualmente parece tender a ser de decisões políticas e não de efetiva proteção ao consumidor, como veremos a seguir.

### 3. O EQUÍVOCO DO PROJETO DE LEI 5.196/2013

Apresentado no dia do consumidor, em 15 de março de 2013, o Projeto de Lei 5.196/2013<sup>12</sup> como uma das medidas adotadas pela Presidência da República, para melhoria do sistema de defesa do consumidor, o projeto de lei protocolado alguns dias após, ao seu anúncio, apresenta algumas impropriedade terminológicas que não favorecem a melhoria da defesa do consumidor no âmbito jurídico.

Apresentado com a seguinte Ementa: “Acréscimo Capítulo VIII ao Título I da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor; e parágrafo único ao art. 16 da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, que dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.”, o texto pretende incluir o artigo 60B, no CDC, com o seguinte texto:

*“As decisões administrativas que apliquem medidas corretivas em favor do consumidor constituem título executivo extrajudicial. Parágrafo único. Quando as medidas corretivas se dirigirem a um consumidor específico, é deste a legitimidade para postular sua execução, sem prejuízo das competências*

---

12

atribuídas por lei ao Ministério Público.” (grifo nosso)

Infelizmente, há no texto um equívoco, ao considerar que é necessário existir uma “medida corretiva”, a ser aplicada pela autoridade administrativa, neste caso o Procon, para que se torne tal medida, título executivo extrajudicial. Ora um acordo entre as partes não é “medida corretiva” nem tampouco uma “decisão administrativa”. Como se observa, não há no texto, a previsão de tornar o acordo um título executivo.

Pode-se ainda dizer que o equívoco encontra-se também, na tentativa de fortalecimento do órgão, que já possui poder de polícia, sendo que a descrição de tais medidas corretivas como as pretendidas no Projeto de Lei, não o fortalece, mas sim o mantém como órgão de defesa do consumidor revestido de alguns poderes já existentes.

Pior imprecisão foi a, cometida no artigo 2º deste Projeto de Lei, que trata do termo de audiência, agora no âmbito da Lei 9.099/95, alterando o parágrafo único do artigo 16 da referida Lei:

“Parágrafo único. Caso o pedido seja instruído com termo de audiência realizada em órgão público de proteção e defesa do consumidor que ateste ausência de conciliação entre as partes, a Secretaria do Juizado designará, desde logo, audiência de instrução e julgamento, promovendo a citação do réu e, se requerida, a intimação das testemunhas arroladas pelo autor.

Ao invés de dar maior executividade ao acordo, e assim melhorar a prestação jurisdicional, o artigo simplesmente não tratou do tema, limitando-se a prever a prática atual na maioria dos tribunais brasileiros. Determinar que o “termo de audiência” deve ser considerado para instruir o processo, é algo tão primário, quanto determinar que a parte junte seu documento de identidade, ou seja, a medida não inova, e somente consolida uma prática habitual.

A questão da executividade do acordo, é questão de fácil resolução, bastando somente que o legislador consumerista, contemple no texto do CDC que tal documento é título executivo extrajudicial, para que então o consumidor possa se valer

do disposto no artigo 585 do Código de Processo Civil, diminuindo assim seu desgaste por ter que ingressar em uma demanda judicial, propiciando a melhoria da prestação jurisdicional.

Portanto, apesar de iniciativa honrada de fortalecer os órgãos de defesa dos consumidores, esperamos que o Projeto de Lei seja revisto para, realizadas as correções apontadas, finalmente os acordos realizados no âmbito dos Procons possam ter a executividade necessária para atingir melhores resultados na defesa dos interesses dos consumidores.

## CONCLUSÃO

Como vimos, a questão da defesa do consumidor se consolidou após a promulgação da Constituição Federal de 1988, e ainda mais quando considerado a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor.

Por ser questão constitucional, a proteção de defesa do consumidor deve ser tratada como um tema de alta prioridade, cabendo ao Estado garantir a efetividade dos dispositivos constitucionais, garantir que existam meios adequados para que o consumidor possa se defender e, por fim, garantir uma legislação eficiente que realmente persiga as determinações da carta magna.

Apresentar um projeto de lei que é inadequado, em nossa opinião, e que somente pretende dar maior autonomia ao órgão de defesa do consumidor, excluindo medidas garantidoras de maior efetividade e executividade, que irão refletir na melhoria do sistema de proteção ao consumidor, infelizmente não cumpre os ditames constitucionais, contribui para o aumento das demandas judiciais, prejudica o consumidor e enfraquece o papel do Estado, trazendo descrédito ao conjunto das instituições administrativas e judiciais.

Como dissemos, o consumidor ao procurar o Procon,

espera que aquela seja a última instância que deve recorrer para ver seu direito garantido, e não espera que tenha que se valer de um processo judicial moroso para que se sinta protegido.

Os acordos intermediados pelos Procons ao não estarem revestidos da qualidade de título executivo extrajudicial, acabam por trazer ao consumidor uma dor de cabeça extraordinária, quando tais acordos não são cumpridos. Isso porque o consumidor deverá procurar uma instância judicial, normalmente a dos Juizados Especiais Cíveis, para tentar ver aquele acordo cumprido. Deverá percorrer um caminho que pode ser de anos para conseguir uma decisão judicial favorável, um título executivo judicial, para então, aguardar mais alguns anos para, após a execução do título judicial, ver seu direito respeitado.

É necessário, portanto, que se pense no consumidor, e no caminho que este tem de percorrer para ver seu direito considerado, quando tem que recorrer ao judiciário. Como demonstramos, uma simples mudança na Lei de proteção ao consumidor, pode resolver esta questão de forma satisfatória.

A resposta a nossa indagação inicial, portanto, é positiva, que é possível e necessário dar aos acordos a real executividade de título extrajudicial, para reconhecer que efetivamente o consumidor é a parte mais fraca na relação de consumo e que por isso deve o Estado, cumprir a determinação constitucional de proteção ao consumidor e realizar justiça.



## BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, J. B. D. *Manual de Direito do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2003.

BEVILAQUA, C. B. *Consumidores e seus direitos: Um*

- estudos sobre conflitos no mercado de consumo. São Paulo: Humanitas, 2008.
- CASTRO, J. D. N. D. *Direito Municipal Positivo*. 6. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- DE LUCCA, N. *Direito do Consumidor*. 2a. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.
- FILOMENO, J. G. B. *Manual de Direito do Consumidor*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2005.
- GARCIA, L. D. M. *Direito do Consumidor: Código comentado*. Niterói: Impetus, 2010.
- GRINOVER, A. P. et al. *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor - Comentado pelos autores do anteprojeto*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.
- KNOPLUOK, G. M. *Manual de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- L'HEUREUX, N. Estudios sobre el consumo, 1992. Disponível em: [http://www.consumo-inc.gob.es/publicac/EC/1992/EC24/EC24\\_05.pdf](http://www.consumo-inc.gob.es/publicac/EC/1992/EC24/EC24_05.pdf).
- MADEIRA, J. M. P. *Administração Pública*. 10. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.
- MANCUSO, R. D. C. *Manual do Consumidor em Juízo*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MEIRELES, H. L. *Direito Administrativo Brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.
- NOHARA, I. P. *Reforma administrativa e burocracia: Impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2012.
- NUNES, R. *Curso de Direito do Consumidor*. 6a. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- OLIVEIRA, J. B. A. E. *Desburocratização e Democracia*. Campinas: Papirus, 1984.
- PIETRO, M. S. Z. D. *Direito Administrativo*. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- SERRANO, P. J. *Introdução ao Direito do Consumidor*. São

Paulo: Manole, 2003.

VICENTE, F. B. *Lei dos Juizados Especiais Cíveis: Anotada e sua interpretação jurisprudencial*. Belo Horizonte: Del Rey, 2007