



FORTALECIMENTO DA DEFESA DO CONSUMIDOR



O QUE DEFENDEMOS?

A defesa do consumidor é dever do Estado e direito fundamental assegurado pela Constituição Federal. Governos de todos os níveis federativos não podem, conforme sua conveniência, enfraquecer as estruturas públicas e utilizá-las politicamente. Para que essa atuação estatal seja efetiva e eficiente, os dirigentes dessas estruturas devem necessariamente ser escolhidos entre profissionais de reconhecido saber e experiência na área de defesa de direitos dos consumidores, com reputação ilibada e sem conflitos de interesses, comprometidos com a preservação desses direitos. Dentro dessa perspectiva, o Idec defende a escolha de dirigentes dos órgãos públicos entre especialistas comprometidos com essa causa e que não usem seus cargos para defesa de projetos políticos ou pessoais, nem para interesses dos setores produtivos.

Há ainda necessidade do fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), que inclui além das entidades civis de defesa do consumidor, como o Idec, instituições públicas como a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), os Procons, as Defensorias Públicas, os Ministérios Públicos e as Delegacias de Defesa do Consumidor. O Idec vem cobrando dos governantes que esses órgãos sejam ocupados e comandados por pessoas altamente capacitadas em direitos do consumidor e sem qualquer tipo de conflitos de interesse, a fim de que obedeçam ao interesse público de forma eficiente e, assim, evitar que sejam capturados por interesses empresariais ou meramente políticos.

O dever fundamental do Estado de defender o consumidor somente é possível por meio da articulação de órgãos municipais, estaduais e federais, com a colaboração das associações de consumidores. Não se pode conceber esse sistema sem a preservação da autonomia dessas diversas instituições, nem da busca pela coalizão de suas forças e competências. É prioritária também a criação de Procons em todas as localidades onde

não existam para que possam receber demandas dos consumidores e de entidades civis, aplicar as penalidades cabíveis e combater os abusos no mercado, considerando as peculiaridades e os interesses locais que somente podem ser observados de forma eficiente pelos órgãos estaduais e municipais que tanto são procurados pelos cidadãos. Tais órgãos devem ser dotados de estrutura suficiente para combater ilegalidades, prevenir danos, e solucionar conflitos de consumo, contribuindo inclusive com a diminuição dessas demandas perante o Poder Judiciário. Para isso, propostas legislativas precisam fortalecer e modernizar suas competências, ao invés de criar obstáculos para o acesso dos consumidores à Justiça.

Atualmente, grandes empresas fiscalizadas vem pressionando o governo federal para diminuir as competências dos Procons estaduais e municipais, sugerindo a centralização de seus poderes na União. Tais medidas surgem para atender interesses das grandes empresas, porque impossibilita o contato próximo das pessoas com as autoridades locais, e diminui a capacidade do Estado de fiscalizar violações ao CDC. Os cidadãos brasileiros possuem o direito constitucional de serem defendidos em seus direitos de consumidores por órgãos e entidades federais, estaduais e municipais independentes.

Tramitam na Câmara e no Senado projetos de lei que visam reforçar e ampliar as competências dos órgãos locais de defesa do consumidor, que

contam com o apoio do Idec, e, por outro lado, propostas que visam criar obstáculos para o consumidor reclamar ou demandar judicialmente pelos seus direitos.

Em relação à legislação já existente, é preciso garantir também que os recursos do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos (FDD) e dos fundos estaduais e municipais de defesa do consumidor sejam efetivamente aplicados e utilizados em projetos relacionados com os objetivos da Política Nacional de Relações de Consumo. Fortalecendo assim a defesa dos direitos básicos do consumidor e a modernização administrativa dos órgãos públicos desse sistema de defesa, ao invés de seu aproveitamento para cobrir o rombo das contas

O dever fundamental do Estado de defender o consumidor somente é possível por meio da articulação de órgãos municipais, estaduais e federais, com a colaboração das associações de consumidores. Não se pode conceber esse sistema sem a preservação da autonomia dessas diversas instituições, nem da busca pela coalizão de suas forças e competências.



Fotografia: Arquivo Idec | Registro da criação do Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor em 1998

públicas. Tais fundos são constituídos por recursos oriundos de sanções financeiras aplicadas a empresas infratoras e têm por finalidade garantir a prevenção e reparação dos danos causados ao consumidor, podendo também ser utilizados para o estímulo à criação e o desenvolvimento das associações de defesa do consumidor – princípios da Política Nacional das Relações de Consumo estabelecidas pelo CDC. As multas e demais penalidades aplicadas pelos órgãos de defesa do consumidor precisam continuar como um instrumento de proteção dos direitos dos consumidores e prevenção de novos danos.

Sabe-se há anos que o CDC vem sofrendo ameaças, com centenas de projetos de lei que visam retirar direitos dos consumidores, fragmentando a natureza principiológica do código consumerista (Idec, 2018)³. E, como já foi dito anteriormente, neste ano de 2020, a pandemia de coronavírus foi a desculpa oportuna para a redução de direitos. Apesar desses retrocessos que impactaram a defesa do consumidor, o Idec continua perseverando em sua defesa e destaca os projetos prioritários nesse sentido.

Covid-19

É indiscutível que as autoridades brasileiras não demonstraram capacidade de enfrentar com eficiência os efeitos sociais e econômicos provocados pela pandemia do covid-19. No que se refere à intervenção nas relações de consumo, buscando atender demandas diversas, e por vezes conflitantes, do Executivo e do Legislativo surgiram iniciativas que representaram restrição aos direitos dos consumidores.

3 - https://idec.org.br/sites/default/files/relatorio_ameacas_ao_cdc.pdf

Com a justificativa de salvar mercados, e proteger a economia, mais uma vez os direitos dos consumidores foram vistos como entraves econômicos e obstáculos à saúde financeira das empresas. E como se tivesse regredido 30 anos no tempo, o Idec se viu novamente tendo que convencer parlamentares e membros do governo que o interesse das famílias e o direito das pessoas não pode ser deixado em segundo plano.

A discussão das medidas provisórias e projetos de lei que propunham exceções aos direitos nos serviços essenciais, no setor aéreo e turístico e nas regras do Código Civil, a exemplo das MPs 925, 926, 948 e do PL 1179/2020 – todas já convertidas em leis – representariam a melhor oportunidade para que a defesa dos consumidores fosse reafirmada pelos Poderes da República como direito fundamental e princípio da ordem econômica.

Mas, ao contrário disso, tais normas aprovadas representaram a omissão do Estado brasileiro aos interesses das famílias consumidoras em crise, e restrições expressas de seus direitos.

Representantes do Idec trabalharam arduamente para que os textos dessas propostas fossem emendados, de forma a garantir a preservação mínima de direitos dos consumidores e o equilíbrio entre os interesses dos empresários e das famílias em crise. Dezenas de sugestões de emendas foram acatadas e apresentadas por parlamentares de diferentes bases partidárias. A grandíssima maioria delas foram ao final rejeitadas pelos plenários da Câmara e do Senado.

O maior exemplo disso pode ser contado a partir da MPV 948, convertida na Lei 14.046/2020 que tratou dos contratos entre consumidores e empresas do setor de turismo e eventos. O principal objetivo da regra foi restringir o direito ao reembolso dos valores pagos pelos consumidores por serviços que não poderiam ser mais prestados pelas empresas. Atendendo às preocupações da indústria de turismo e de eventos, a medida ignorou os interesses econômicos de milhões de consumidores. Impediu o exercício da liberdade de escolha das pessoas, um direito básico previsto no CDC, que deve ser preservado mesmo durante o período de calamidade pública.

Apesar do nível de calamidade pública causado pela pandemia de Covid-19, a retenção de valores pagos pelas famílias representa uma violação ao princípio do não confisco, e estimulou práticas de vantagem exagerada por parte de grandes redes de prestadores de serviços em momento de calamidade pública. Enquanto os consumidores estiverem dispostos a negociar por soluções, o Estado não pode intervir, impedindo todas as possibilidades de negociação em proteção apenas dos fornecedores de serviço. Transferir o risco econômico dos contratos exclusivamente para os consumidores, é medida que não combina com a necessária proteção das economias familiares, especialmente quando muitas pessoas são atingidas pelos efeitos econômicos da pandemia.

A seguir, apresentamos alguns dos principais PLs em tramitação no Congresso em que atuamos para garantir os direitos dos consumidores.



PL 5196/2013 - Estabelece medidas corretivas em caso de infração às normas de defesa do consumidor

Subtema: Fortalecimento dos órgãos de defesa do consumidor

Autoria: Poder Executivo

O que é: Amplia as medidas administrativas que podem ser aplicadas pelos Procons e demais órgãos públicos de defesa do consumidor, além das penalidades previstas no CDC, como impor devolução de valores pagos, cumprimento de oferta, prestação de informações aos consumidores.

Onde está: Câmara dos Deputados - Pronto para o Plenário

Nossa posição: Favorável

Fundamentos para nossa posição: Os Procons de todo o Brasil estão unidos pela aprovação do PL 5.196/2013, que trata de medidas para o fortalecimento dos órgãos de defesa do consumidor de todo País. O Idec endossa esse movimento, pela relevância desse órgão para a garantia de cumprimento do direito do consumidor e por defender a maior agilidade na resolução dos problemas. O PL acrescenta um capítulo ao Código de Defesa do Consumidor e um parágrafo ao artigo da lei sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Ao contrário do que a maioria pensa, atualmente, os Procons podem recorrer a medidas administrativas extremas, como multar e até fechar uma empresa, mas não podem forçar essas mesmas empresas a devolver uma quantia cobrada indevidamente ou obrigá-las a trocar um produto que apresente defeito. Geralmente, isso só é obtido mediante sentença judicial. Ou seja, são enormes o tempo e o custo para a resolução de um problema corriqueiro, além da sobrecarga no Judiciário. O referido projeto pretende resolver e agilizar tais processos, conferindo aos Procons a prerrogativa de aplicar imediatamente medidas corretivas aos fornecedores que desrespeitarem os direitos do consumidor. Outros pontos do PL que darão celeridade à atuação dos Procons e vão desafogar o Judiciário estão relacionados à possibilidade de aproveitamento das decisões administrativas dos Procons como título executivo extrajudicial – o que possibilita que, em caso de possível descumprimento por qualquer uma das partes de um acordo, a parte prejudicada possa recorrer ao Judiciário diretamente na fase de execução sem a necessidade de produção e análise de provas e das audiências realizadas nos Procons como tentativa de conciliação já promovida, diminuindo tempo do processo judicial.

Os Procons são responsáveis no Brasil pela grande maioria das estratégias de solução alternativa de conflitos de consumo, com a legitimidade garantida pela Lei e pela aprovação da sociedade, devendo esse serviço ser modernizado para garantir maior eficiência aos serviços públicos de defesa do consumidor e diminuição do custo público e do tempo dos processos judiciais.

O referido PL reforça e amplia os poderes dos Procons, garantindo mais eficiência na solução das reclamações dos consumidores e na solução de conflitos de consumo, e por isso, tem recebido o apoio também dos órgãos e entidades do SNDC como a MPCOn (Associação do Ministério Público do Consumidor), do Fórum das Entidades Cíveis e Defensores Públicos de Defesa do Consumidor, e da ProconsBrasil (Associação Brasileira de Procons).



PLS 4316/2019 - Prevê que as infrações às normas de defesa do consumidor ficam sujeitas também à obrigação de dar, fazer ou não fazer

Subtema: Fortalecimento dos órgãos de defesa do consumidor

Autoria: Senador Rodrigo Cunha (PSDB/AL)

O que é: Altera o CDC para incluir dentre as penalidades administrativas aplicadas pelos órgãos de defesa do consumidor a possibilidade de impor obrigações aos fornecedores infratores de dar, fazer ou não fazer.

Onde está: Câmara dos Deputados - Aguardando designação para as Comissões

Nossa posição: Favorável

Fundamentos para nossa posição: A referida proposta legislativa, já aprovada pelo Senado Federal, reconhece a autoridade e eficiência dos Procons estaduais e municipais e do Ministério Público na solução de problemas apresentados pelos consumidores, nos seus conflitos com fornecedores infratores.

Após 30 anos de vigência do Código Brasileiro de Defesa do Consumidor, os Procons e o Ministério Público se consolidaram como instâncias administrativas que aplicam adequadamente a Lei dando fim a conflitos de consumo, e garantindo o atendimento às demandas legítimas dos consumidores lesados. Tanto os cidadãos como as empresas fornecedoras de produtos e serviços comprometidas com o cumprimento da Lei reconhecem nesses órgãos a instância alternativa ao judiciário mais adequada para dar fim aos diversos tipos de conflitos que não são solucionados pelas vias de autocomposição.

O Idec entende que, apesar da existência de plataformas públicas de solução de conflitos pelas partes da relação de consumo, como o consumidor.gov.br, funcionando de forma eficiente, os órgãos e entes públicos de fiscalização e defesa do consumidor com competência para aplicação

de penalidades aos fornecedores não poderão ser substituídos. Novos mercados, novos danos e novos direitos que surgiram nos últimos anos justificam a necessidade de ampliação dos poderes dos entes e órgãos do Poder Executivo federal, estaduais e municipais no combate à práticas ilegais de mercado, dentre elas a possibilidade de que imponham obrigações de dar, fazer ou não fazer, além das multas e restrições já previstas no CDC. Tais medidas são ainda mais urgentes após as experiências trágicas de danos coletivos causados por acidentes de consumo, que atingem grande quantidade de consumidores vítimas de defeitos graves de produtos e serviços fornecidos em massa.

A aprovação desse PL modernizará o CDC, reforçando as competências dos órgãos locais de defesa do consumidor, mais próximos das pessoas e das suas reclamações, com um instrumento que garante mais eficácia na prevenção de danos e na diminuição de ações judiciais – atualmente promovidas pelos consumidores quando a atuação do Poder Executivo não é suficiente para dar fim às demandas da parte lesada.



PL 533/2019 - Altera o CPC (Código de Processo Civil) determinando a necessidade ao autor da ação judicial provar a resistência do réu em satisfazer a sua pretensão

Subtema: Obstáculos de acesso à justiça

Autoria: Deputado Júlio Delgado (PSB/MG)

O que é: Impõe nova condição para ações judiciais, obrigando que o autor prove que buscou a conciliação antes de iniciar o processo judicial.

Onde está: Câmara dos Deputados - Comissão de Defesa do Consumidor

Nossa posição: Contrário

Fundamentos para nossa posição: O acesso à Justiça é um direito humano fundamental, previsto na Declaração Universal de Direito Humanos: “todo ser humano tem direito a receber dos tribunais nacionais competentes remédio efetivo para os atos que violem os direitos fundamentais que lhe sejam reconhecidos pela Constituição ou pela Lei.” No Brasil, o acesso à Justiça está assegurado pela Constituição Federal, em seu art. 5º, XXXV.

A proposta legislativa, apesar de não se delimitar nos conflitos de consumo apenas, foi nitidamente justificada a partir das ações judiciais promovidas por consumidores contra fornecedores, representando argumentos de interesse das empresas que são demandadas por violação de direitos dos consumidores. O argumento usado foi que os consumidores têm a sua disposição sistemas e serviços de atendimento dos fornecedores, plataformas de solução alternativa de conflitos, como o consumidor.gov.br,

e os Procons. Porém, a medida representa grave criação de obstáculo para o acesso à Justiça e defesa de direitos violados.

Após a criação dos Juizados Especiais Cíveis, houve uma facilitação do acesso ao Judiciário na esfera dos litígios envolvendo relações de consumo. É verdade que os dados levantados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em sua pesquisa “Justiça em Número”⁴ destacam a grande participação das relações de consumo dentre as ações julgadas por todo Poder Judiciário nacional. Entretanto, isso não pode significar que o consumidor brasileiro recorre exageradamente à Justiça, ou que o consumidor alimenta uma cultura de litígio no Brasil, mas sim, que há, por outro lado, uma cultura de desobediência da Lei por parte de diversos setores econômicos de fornecedores. Para isso, basta analisar os números de reclamações registradas nos Procons, que em grandíssima maioria são reclamações fundamentadas, ou seja, procedentes.

Não é adequado propor barreiras de acesso dos consumidores às portas do Judiciário sem saber quais os motivos que fazem os cidadãos o procurarem. Em 2019, de acordo com os dados do CNJ, o judiciário brasileiro finalizou o ano com 77,1 milhões de processos em tramitação, considerando todos os assuntos, em todos os tribunais. O órgão calcula que em média, a cada grupo de 1.000 habitantes, 122 pessoas ingressaram com uma ação judicial no ano de 2019. O número se mantém praticamente estável nos últimos 10 anos. Em 2009, o índice era de 119 pessoas ingressando com ações a cada 1.000 habitantes. Mas quando se trata de assistência judiciária gratuita, o CNJ verificou um aumento na série histórica, atingindo o seu maior indicador no ano de 2019. De 2015 a 2019 o índice de pessoas que procuram o Judiciário por meio de assistência gratuita aumentou 180,4%.

É comum ouvir representantes dos setores de fornecedores atribuir aos consumidores a culpa da imensa massa de ações judiciais. Essas afirmações são falsas e não são baseadas em dados do Judiciário. As ações classificadas pelo CNJ que versam sobre “Direito do Consumidor”, movidas por consumidores contra fornecedores, representam menos de 5% das ações judiciais. É verdade que quando analisadas apenas o número de ações na Justiça Estadual, as ações movidas por consumidores estão em primeiro lugar no ranking. Mas, os dados do CNJ não revelam que isso se deve a exageros por parte dos consumidores. Isso porque, desde 2011, os grandes litigantes nessas ações são os bancos, as companhias de telefonia e as operadoras de planos de saúde.

O Judiciário é congestionado pela atuação de um número reduzido de espécies de partes do processo (pessoas jurídicas) que se repetem intensamente dentre os litigantes. Os dados também não são capazes de indicar que todos os consumidores que foram ao Judiciário foram derrotados, demandando desnecessariamente. Também não se pode confirmar que

4 - CNJ. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>

todos os fornecedores deixaram de investir na redução de conflitos por seus canais de atendimento. A elevada carga de ações que congestionam a Justiça brasileira deve ser analisada como um problema de ordem estrutural de política e economia de consumo, que acarreta no enorme volume de trabalho para os agentes do Judiciário e da defesa do consumidor. Não existem dados que possam afirmar que esse congestionamento é causado por um comportamento do consumidor a ser desestimulado.

Sendo assim, a imposição ao consumidor de tentativa de conciliação administrativa ou extrajudicial como requisito de ingresso ou de prosseguimento da demanda judicial cria um obstáculo de acesso à Justiça e constitui ofensa ao princípio constitucional e fundamental da inafastabilidade da jurisdição.

Além disso, condicionar o acesso à Justiça do consumidor a uma tentativa prévia de solução de conflitos por plataformas eletrônicas na internet representa uma verdadeira e concreta barreira estrutural ao direito fundamental. Isso porque, conforme devidamente comprovado pelas evidências de pesquisas realizadas no País, o cenário de acesso à internet no Brasil é desigual e excludente. Ao mesmo tempo, obrigar que o consumidor sempre procure a intermediação de órgãos executivos de defesa do consumidor, como Procons, antes de promover uma ação, tendo ou não a necessidade de uma tutela de urgência, representa excluir das portas do Judiciário os cidadãos que residem em regiões desprovidas desse serviço público. É sabido que nem todo Procon municipal ou estadual é capaz de absorver toda as demandas de consumo de sua região, seja porque pode faltar-lhe a estrutura necessária, seja porque muitas demandas levadas ao Judiciário pelos consumidores possuem natureza impossível de ser solucionada adequadamente por um órgão do Poder Executivo local, como aquelas que se referem a pleitos de indenização por danos morais, demandas por atendimento urgente por planos de saúde, além de diversos outros conflitos que só podem ser resolvidos sob a autoridade judicial.

A conciliação é sempre uma opção do consumidor, não é obrigatória nem no procedimento jurisdicional, pois, o Código de Processo Civil, no seu artigo 334, parágrafo 8, não prevê a ausência de interesse de agir com a consequente extinção da ação na hipótese de não comparecimento injustificado na audiência de conciliação.

A busca por métodos alternativos de solução de conflitos deve ser estimulada, por todas as formas, inclusive por iniciativas legislativas. Mas um sistema multiportas deve ser o objetivo de toda política pública de Justiça e de todo legislador. Não sendo a melhor opção para solução do congestionamento do Judiciário a imposição de condição de uma porta sobre a outra para o acesso à Justiça, devem ser implementados estímulos legais que beneficiem os consumidores de boa-fé e os fornecedores que desempenhem bom atendimento na solução extrajudicial de reclamações.