



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO, TÉCNICO E EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

JOSÉ LAURENTINO SILVA NETO

**A IMPORTÂNCIA DOS PROCONS MUNICIPAIS NO SISTEMA NACIONAL DE
DEFESA DO CONSUMIDOR**

**CAMPINA GRANDE
2022**

JOSÉ LAURENTINO SILVA NETO

**A IMPORTÂNCIA DOS PROCONS MUNICIPAIS NO SISTEMA NACIONAL DE
DEFESA DO CONSUMIDOR**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientadora: Profa. Ma. Iasmim Barbosa Araújo

**CAMPINA GRANDE
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S586i Silva Neto, José Laurentino.
A importância dos PROCONs municipais no sistema nacional de defesa do consumidor [manuscrito] / José Laurentino Silva Neto. - 2022.
30 p.

Digitado.
Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação a Distância , 2022.
"Orientação : Profa. Ma. Iasmim Barbosa Araújo ,
Coordenação do Curso de Direito - CCJ."

1. Código de Defesa do Consumidor. 2. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. 3. Procon municipal. I. Título
21. ed. CDD 348.023

JOSÉ LAURENTINO SILVA NETO

**A IMPORTÂNCIA DOS PROCONS MUNICIPAIS NO SISTEMA NACIONAL DE
DEFESA DO CONSUMIDOR**

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de especialista em Gestão Pública Municipal.

Aprovado em 26/09/2022.

BANCA EXAMINADORA

Jasmim Barbosa Araújo

Profa. Ma. Jasmim Barbosa Araújo (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Esley Porto

Prof. Me. Esley Porto
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Rayane Felix Silva

Profa. Ma. Rayane Felix Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	06
2	DIREITO DO CONSUMIDOR	08
2.1	Contexto histórico	08
2.2	Código de Defesa do Consumidor	09
2.2.1	<i>Fundamento constitucional</i>	11
2.2.2	<i>Principiologia</i>	13
2.2.3	<i>Eficácia</i>	14
3	SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR	15
3.1	Coordenação e sistemas centralizados	16
3.1.1	<i>Sindec/ProConsumidor</i>	17
3.1.2	<i>Consumidor.gov.br</i>	17
3.2	Composição	18
4	PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR NO ÂMBITO MUNICIPAL	19
4.1	Competência executiva e normativa	19
4.2	Poder de polícia	21
4.2.1	<i>Sanções administrativas</i>	22
4.2.2	<i>Conflitos de competência</i>	23
4.3	Resolução e prevenção de conflitos de consumo	24
4.4	Instituição do Procon municipal	26
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
	REFERÊNCIAS	29

A IMPORTÂNCIA DOS PROCONS MUNICIPAIS NO SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

José Laurentino Silva Neto*

RESUMO

O Direito do Consumidor, enquanto disciplina jurídica, tem sua formação a partir de uma série de transformações sociais em escala mundial, oriundas do mercado de consumo pós-Revolução Industrial. Na segunda metade do século XX houve, mesmo nas economias mais liberais, movimentos que reconheceram a vulnerabilidade do consumidor nas relações de consumo e a necessidade de intervenção estatal para a proteção e defesa do consumidor. Nesse contexto, no início da década de 1990, ocorreu no Brasil a promulgação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), resultado de considerável atenção à matéria em âmbito constitucional, inclusive na condição de Direito Fundamental. Foi criado, então, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), como expressão da necessidade de ampla atuação do Estado para cumprir seu dever de defesa efetiva da parte mais vulnerável do mercado de consumo. A amplitude de ação do Estado, nesse sistema, requer a atuação de todas as esferas administrativas, de forma harmônica e coordenada, com competências concorrentes. À União cabe a coordenação do sistema e aos estados, Distrito Federal e municípios cabem as ações integradas no âmbito de seus territórios. No entanto, após mais de 30 anos do Código Consumerista, grande parte dos municípios não dispõem de estrutura própria para defesa do consumidor, o que inclui controle, fiscalização e aplicação de penalidades, ou seja, atribuições fundamentadas no poder de polícia administrativo. Diante desse cenário, surgiu a problemática que norteou esta pesquisa: qual é a relevância da tutela consumerista dos municípios, enquanto representantes da intervenção estatal em sua esfera de competência, que justifique a sua implementação e execução efetiva? O presente artigo, por consequência, tem por objetivo geral analisar a relevância da atuação administrativa municipal, em matéria consumerista, no âmbito de sua competência federativa constitucionalmente prevista. Dessa forma, a partir de uma pesquisa descritiva do tema, mediante estudo normativo e bibliográfico, para além do valor acadêmico que tem o estudo da tutela administrativa consumerista, percebeu-se a indiscutível relevância da matéria, tanto do prisma do cidadão enquanto destinatário necessário do serviço público em questão, quanto do gestor público municipal, responsável pela consecução do interesse público e da observância dos ditames legais e constitucionais, no âmbito dos municípios. O estudo em tela resultou na conclusão de que a tutela administrativa municipal do consumidor, na qualidade de competência do SNDC, possui diversas ferramentas para a sua implementação e manutenção, além de considerável potencial de impacto na vida da população de cerca de 85% dos municípios brasileiros, que não contam com o referido serviço municipal e compõem um quadro deficitário que se demonstra injustificável.

Palavras-chave: Código de Defesa do Consumidor. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Procon municipal.

* Bacharel em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba

ABSTRACT

Consumer Law, as a legal discipline, has its formation from a series of social transformations on a global scale, arising from the post-Industrial Revolution consumer market. In the second half of the 20th century there were, even in the most liberal economies, movements that acknowledged the consumer's vulnerability in consumer relations and the need for state intervention for the protection and defense of the consumer. In this context, in the early 1990s, Brazil enacted the Consumer Defense Code (CDC), the result of considerable attention to the matter at the constitutional level, as well as a Fundamental Right. The National Consumer Defense System (SNDC) was then created, as an expression of the need for broad action by the State to fulfill its duty of effectively defending the most vulnerable part of the consumer market. The amplitude of the State's action, in this system, requires the effort of all the administrative spheres, in a harmonic and coordinated way, with concurrent competences. The Federal Government is responsible for coordinating the system, and the states, Federal District and municipalities are responsible for integrated actions within their territories. However, after more than 30 years of the Consumer Code, most municipalities do not have their own structure for consumer defense, which includes control, inspection and application of penalties, i.e., attributions based on administrative policing power. Given this scenario, the problem that guided this research arose: what is the relevance of the consumer defense of municipalities, as representatives of state intervention in its sphere of competence, which would justify its implementation and effective execution? This article, consequently, has the general objective of analyzing the relevance of municipal administrative action, in consumerist matters, within the scope of its constitutionally foreseen federative competence. Thus, from a descriptive research of the theme, through normative and bibliographic study, in addition to the academic value that the study of the consumerist administrative defense has, it was realized the unquestionable relevance of the matter, both from the point of view of the citizen as the necessary recipient of the public service in question, and the municipal public manager, responsible for achieving the public interest and compliance with the legal and constitutional dictates, within the scope of municipalities. The study resulted in the conclusion that municipal administrative consumer defense, as a competence of the SNDC, has several tools for its implementation and maintenance, in addition to a considerable potential impact on the lives of the population from approximately 85% of Brazilian municipalities, which do not count on the aforementioned municipal service and make up a deficit picture that proves to be unjustifiable.

Keywords: Consumer Defense Code. National Consumer Defense System. Municipal Procon.

1 INTRODUÇÃO

O Direito do Consumidor tem suas raízes ligadas a um processo de transformação profunda na civilização: o advento de uma sociedade baseada na atividade industrial como ponto máximo do desenvolvimento e progresso, sinônimo de geração de riquezas, conforme Rizzatto Nunes (2018, p. 30-31).

O rápido avanço tecnológico, do pós-Revolução Industrial até meados do século XX, fez o mundo assistir a um novo desenho de relações comerciais, a partir da produção e da venda massificadas. Tal cenário fez necessária, também, uma mudança no arcabouço jurídico dessas relações, com a compreensão de que o consumidor necessita de proteção e defesa em face dos fornecedores que ditam, majoritariamente, as regras do mercado de consumo, segundo ainda Nunes (2018, p. 30-31). Entendeu-se, dessa forma, que o Estado tem o dever de defender os direitos do consumidor e de reconhecer que tais direitos, de dimensão difusa, tratam de Direito Fundamental a ser garantido com todo o aparato jurídico possível.

No Brasil, a Constituição de 1988 prevê a proteção e a defesa do consumidor como Direito Fundamental e como princípio da ordem econômica. Afinal, não há como negar o interesse público no harmônico funcionamento do mercado de consumo, tanto para fornecedores, quanto para consumidores. Desse modo, com o fito de efetivar a proteção e a defesa consumerista, em 11 de setembro de 1990, foi promulgada a Lei nº 8.078, também conhecida como Código de Defesa do Consumidor (CDC).

O CDC chegou ao ordenamento jurídico investido de uma estatura imponente em relação às demais normas. Seu fundamento constitucional ligado ao Direito Fundamental retromencionado, à ordem econômica e à previsão expressa do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o qual ordenou sua edição, faz com que se destaque na regulação das relações jurídicas pretendidas pelo código, as de consumo, consoante os ensinamentos de Flávio Tartuce (2018, p. 27).

Nesse sentido, entende autorizada doutrina pela eficácia suprallegal do CDC, que se apresenta como norma principiológica, de ordem pública e de interesse social. Além disso, segundo Bruno Miragem (2019, p. 31), entende-se que o Código Consumerista inaugura um microssistema no direito brasileiro, pois realiza um corte transversal em diversas disciplinas jurídicas e irradia seu alcance para áreas que, até então, eram tratadas predominantemente no âmbito privado e das liberdades contratuais.

A previsão expressa do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor, bem como do dever do Estado em relação à efetiva proteção e defesa consumerista, passou a exigir uma intervenção estatal a partir de diversos mecanismos, por todos os Poderes, conforme ainda Miragem (2019, p. 122).

A partir da normatização do Direito do Consumidor, seja em sede constitucional ou pelo Poder Legislativo constituído, como é o caso da edição do CDC, buscou-se fornecer ferramentas para efetivação dos direitos, tanto pelo Poder Judiciário quanto pelo Poder Executivo, em todas as esferas.

Por conseguinte, o próprio Diploma Consumerista previu a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), a ser integrado por órgãos públicos de defesa do consumidor e ainda por entidades privadas que tenham a referida finalidade. O sistema tem como pressuposto a integração e a atuação harmônica do Estado, em todos os âmbitos, por todos os entes federativos e sob coordenação da União, realizada pela Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon).

Administrativamente, União, estados, Distrito Federal e municípios têm atribuições para atuar na defesa do consumidor, na sua respectiva esfera de competência. Essa atuação pressupõe competência normativa e executiva quanto à fiscalização e ao controle das relações de consumo, de forma que a intervenção estatal, enquanto imperativo constitucional e legal, deve ser realizada em âmbito federal, distrital, estadual e municipal.

Por haver sobreposição de competências territoriais entre os entes federativos, que gozam de autonomia administrativa, a coordenação do SNDC, realizada pela Senacon, visa à harmonia do sistema com base na cooperação entre todos os órgãos, sobretudo entre a Senacon e os Procons estaduais, e entre esses e os Procons municipais, conforme Bessa (2017, p. 404). De acordo com o autor (2017, p. 388), os referidos órgãos, dos estados e municípios, são usualmente designados por “Procon”, com pequenas variações de nomenclatura, a depender do local.

No entanto, percebe-se que na maioria dos municípios não há um Procon constituído, segundo ainda Bessa (2017, p. 390). A ausência desses órgãos municipais tem deixado uma considerável parte da população brasileira sem acesso à defesa do consumidor por parte do Estado, o que implica tanto na falta de fiscalização do mercado local de consumo, fundamentada no poder de polícia administrativo, como também de uma estrutura de orientação consumerista efetiva. Afinal, serviços de atendimento online, como muitas vezes disponibilizados pela Senacon ou Procons estaduais, nem sempre têm a possibilidade de prestar uma melhor assistência que um órgão instalado na cidade do consumidor.

Verifica-se, pela sistemática do CDC, que há uma reserva significativa de atribuições, para os municípios, relativa à defesa do consumidor, que passam pela prevenção, mediação e repressão de conflitos de consumo. Além disso, percebe-se que há considerável autonomia administrativa e normativa para que haja uma melhor decisão política em favor da efetivação da proteção e defesa do consumidor, quando da instituição de um Procon municipal. Diante do exposto, surgiu a problemática que norteou esta pesquisa: qual é a relevância da tutela consumerista dos municípios, enquanto representantes da intervenção estatal em sua esfera de competência, que justifique a sua implementação e execução efetiva?

Desse modo, o presente artigo, intitulado “A importância dos Procons municipais no Sistema Nacional de Defesa do Consumidor”, tem por objetivo geral analisar a relevância da atuação administrativa municipal, em matéria de direito do consumidor, no âmbito de sua competência federativa constitucionalmente prevista. Quanto aos objetivos específicos, pretende-se conhecer acerca do dever estatal quanto à tutela administrativa consumerista no Brasil, que ocorre por meio do SNDC; compreender o funcionamento do SNDC, enquanto sistema de competências coordenadas, concorrentes e harmônicas; e analisar de que forma os Procons municipais podem e devem ser instituídos e aproveitados.

Diante da fundamental atuação do Procon e da sua contribuição para a pacificação social, além de todo o contexto normativo que impõe ao Estado o provimento concreto da defesa do consumidor, este artigo se justifica pela inegável significância da matéria, que além da importância acadêmica do estudo da tutela administrativa consumerista, mostra-se relevante tanto pelo prisma do cidadão consumidor, quanto do gestor público municipal, que precisa orientar sua administração segundo a consecução do interesse público e da observância dos ditames legais e constitucionais.

No que concerne à metodologia, a partir do método dedutivo desenvolveu-se uma pesquisa descritiva do tema, a qual se deu por meio de levantamento bibliográfico e documental, alicerçado em diversos dispositivos normativos, manuais jurídicos e portais públicos de informação. Buscou-se compreender o Direito do Consumidor, no Brasil, a partir do estudo dos diferentes níveis hierárquicos normativos, para que fosse possível verificar de que modo deve ser realizada a tutela administrativa do consumidor, especialmente por parte dos municípios.

Destacam-se, como principais referências normativas, a Constituição de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor; e doutrinárias, os ensinamentos de autores consumeristas tais quais Bruno Miragem, Fabrício Bolzan, Leonardo Bessa e Rizzatto Nunes.

2 DIREITO DO CONSUMIDOR

2.1 Contexto histórico

Historicamente remete-se o surgimento do Direito do Consumidor à nova realidade pela qual passava o mundo durante o período pós-Revolução Industrial. Segundo Rizzatto Nunes (2018, p. 30-31), o crescimento populacional nas metrópoles permitiu o aumento da oferta proveniente da atividade industrial, a partir de um processo de produção em série, homogeneizada, que se aperfeiçoou bastante desde a passagem do século XIX para o século XX, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. Nesse momento pós-guerra, em meados do século XX, o mundo já vivia um grande avanço tecnológico, com destaque para o fortalecimento da informática e das telecomunicações.

Consoante ainda Nunes (2018, p. 30-31), a homogeneização da produção industrial possibilitou uma grande redução nos custos dessa produção, paralelamente a um enorme aumento de consumidores dessa oferta. No entanto, conforme Fabrício Bolzan (2019, p. 35), esse incremento, do aspecto quantitativo dos produtos e serviços em larga escala, deixava em segundo plano o caráter qualitativo do que se colocava à disposição para comércio.

Bolzan (2019, p. 35) enfatiza que essa novel sociedade de consumo passou a substituir a bilateralidade de produção, em que fornecedor e consumidor discutiam o processo produtivo e o contrato, pela unilateralidade da produção, na qual o fornecedor seria o responsável exclusivo pelos termos da relação de consumo. Assim, ao consumidor passa a caber apenas aderir ao contrato elaborado pelo fornecedor, que na maior parte das vezes tem como objeto produtos ou serviços dos quais apenas fornecedor detém informações.

Sobre a questão, Nunes (2018, p. 31) explica que esse modelo contratual, o qual é usado por quem produz e comercializa um produto ou serviço em massa, veio a ser chamado de contrato de adesão pela Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, também conhecida como Código de Defesa do Consumidor (CDC):

Ele é de adesão por uma característica evidente e lógica: o consumidor só pode aderir. Ele não discute cláusula alguma. Para comprar produtos e serviços o consumidor só pode examinar as condições previamente estabelecidas pelo fornecedor, e pagar o preço exigido, dentro das formas de pagamento também prefixadas.

Pois bem. Este é o modo de produção, de oferta de produtos e serviços de massa do século XX. Só que nós aplicamos, no caso brasileiro, até 10 de março de 1991, o Código Civil às relações jurídicas de consumo, e isto gerou problemas sérios para a compreensão da própria sociedade.

Na mesma linha, Bolzan (2019, p. 36) sustenta também que o Direito Civil clássico, especialmente o nosso Código Civil de 1916, fora elaborado para disciplinar relações individualizadas, baseadas fundamentalmente em dogmas contratuais, como a obrigatoriedade dos termos pactuados, a prevalência da autonomia da vontade das partes e a primazia da responsabilidade subjetiva, todos incompatíveis, via de regra, às relações de consumo.

Nunes (2018, p. 32) explica a diferença na formação de contratos privatistas e consumeristas, o que justifica a consideração do consumidor como parte vulnerável e, dessa forma, merecedora de proteção na relação de consumo:

Então, quando nos referimos às relações contratuais privatistas, o que se faz é uma interpretação objetiva de um pedaço de papel com palavras organizadas em proposições inteligíveis e que devem representar a vontade subjetiva das partes que estavam lá, na época do ato da contratação, transmitindo o elemento subjetivo para aquele mesmo pedaço de papel. E uma vez que tal foi feito, *pacta sunt servanda*, isto é, os pactos devem ser respeitados.

Acontece que isto não serve para as relações de consumo. Esse esquema legal privatista para interpretar contratos de consumo é completamente equivocado, porque o consumidor não senta à mesa para negociar cláusulas contratuais.

Acerca do movimento da relativização do Direito Civil clássico em favor da proteção do consumidor, o autor observa (p. 30) que até os Estados Unidos, país símbolo do capitalismo contemporâneo, já contava com legislação protecionista do consumo no final do século XIX. É o caso da lei antitruste estadunidense (Lei Sherman), de 1890, um século antes do Código de Defesa do Consumidor brasileiro.

Nesse sentido, merece destaque no contexto dos Estados Unidos e em escala mundial, a partir da metade do século XX, a declaração do presidente John F. Kennedy, em 15 de março de 1962, diante do Congresso daquele país. Conforme Bessa e Moura (2014, p. 29), tal data ficou consagrada como o Dia Internacional do Consumidor, dada a relevância do discurso do presidente Kennedy ao enunciar a existência de direitos fundamentais do consumidor. O referido fato é ilustrativo da crescente e evidente necessidade, à época, de uma maior atenção aos consumidores por parte do Direito.

2.2 Código de Defesa do Consumidor

No Brasil, a década de 1980, marcada pela recessão econômica e pela redemocratização do país, mostra-se relevante também pelo crescimento do movimento consumerista, segundo Bessa e Moura (2014, p. 27). Em 24 de julho de 1985, por meio do Decreto nº 91.469, foi criado o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDIC), que reuniu representantes públicos e da sociedade civil, diretamente ligados à proteção do consumidor, para assessorar o Presidente da República na elaboração de políticas de defesa do consumidor.

Apontam os referidos autores que o CNDIC atuou com destaque na elaboração de propostas ligadas à proteção do consumidor na Assembleia Constituinte, primeiramente, e até mesmo na criação do Código de Defesa do Consumidor. Tais fatos ocorreram em meio a um forte movimento internacional para a proteção consumerista, evidenciado pela Resolução da Organização das Nações Unidas nº 39.248, de 1985, que estabeleceu diretrizes para que todos os governos

viesses a implantar políticas protecionistas do consumidor, conforme Bessa e Moura (2014, p. 27).

Bolzan (2019, p. 36) ressalta que o Direito da época não era bastante para disciplinar as relações jurídicas de consumo, de forma que se fazia necessária, em todo o mundo, a proteção do consumidor por meio da intervenção estatal, mediante a elaboração e implementação de normas, políticas públicas e jurisdição especializada. O Brasil, segundo ainda Bolzan (2019, p. 38), foi pioneiro na codificação da matéria consumerista em razão do advento do Código de Defesa do Consumidor (CDC), a partir da já citada Lei nº 8.078/1990.

De acordo com Flávio Tartuce (2018, p. 23-24), pelo fato de o CDC rever conceitos antigos do Direito Privado, como o contrato, a responsabilidade civil e a prescrição, o código apresenta-se como típica norma pós-moderna. O doutrinador aponta que o CDC, juridicamente, traz seu enfoque para uma ideia no sentido da globalização, da unidade mundial e até mesmo de um Direito unificado. Além disso, participa de um momento jurídico de reconhecimento quanto ao pluralismo de sujeitos pós-modernos, ao trazer a preocupação legal em se tutelar os vulneráveis, com o fito da valorização da pessoa humana.

Tartuce (2018, p. 23) ainda destaca que o CDC admite a aplicação de fontes do Direito Comparado, quando deixa claro que os direitos previstos no código não excluem os decorrentes de tratados ou convenções internacionais dos quais o Brasil seja signatário. Soma-se a isso, no sentido de se constituir norma pós-moderna, o fato de o CDC tratar de questões que envolvem Direito Público e Privado; encerrar vários conceitos indeterminados, como o de boa-fé; e ainda se constituir como uma norma aberta, interdisciplinar, mas que traz o conteúdo mínimo necessário à proteção dos consumidores, segundo Tartuce (2018, p. 26).

Sobre a tendência de atenuar o Direito Privado, Nunes (2018, p. 80) ensina que o próprio Código Civil de 2002, em contraponto ao anterior, de 1916, deixa de ser puramente individualista para reconhecer que em certas relações jurídicas as partes não estão em pé de igualdade, quando então dispõe de mecanismos para proteção das partes menos favorecidas, a exemplo das hipóteses de responsabilidade objetiva previstas no Código Civil:

Art. 927. Aquele que, por ato ilícito (arts. 186 e 187), causar dano a outrem, fica obrigado a repará-lo.

Parágrafo único. Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem. (grifos nossos)

Sobre o CDC, importa ressaltar a diferença entre *proteção* e *defesa* do consumidor, previsão contida já no início do código:

Art. 1º O presente código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.

Embora a Lei nº 8.078/90 tenha ficado consagrada como Código de *Defesa* do Consumidor, tanto pela doutrina quanto por operadores diversos do Direito, entende-se que os termos determinam realidades distintas, na linha do que pontua Antônio Memória (2009). O referido autor reconhece a interdependência existente

entre os termos, inclusive como complemento um do outro, mas associa a proteção do consumidor à regulação das relações de consumo, mediante a previsão de regras e princípios, de modo a prevenir danos ao consumidor e criar meios para a promoção de sua defesa. Já a defesa, em si, está relacionada aos instrumentos à disposição do consumidor que conferem efetividade ao direito subjetivo de consumo, a ser tutelado na esfera judicial ou administrativa, esteja esse direito já violado ou mesmo sob ameaça.

2.2.1 Fundamento constitucional

Influenciada pelas constituições espanhola e portuguesa, nossa Carta Magna de 1988 assegurou diversas regras de proteção ao consumidor, conforme aponta Pedro Lenza (2021, p. 1717-1718). Entre elas, destaca-se na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988:

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

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

Lenza (2021, p. 1610), então, registra que a proteção ao consumidor, na CRFB, foi alçada ao patamar de Direito Fundamental de terceira dimensão, categoria marcada pelas profundas transformações na comunidade internacional, diante da nova sociedade de massa e do desenvolvimento tecnológico e científico. Segundo o doutrinador, a terceira dimensão dos direitos fundamentais, diferentemente da primeira (direitos individuais) e da segunda (direitos sociais, coletivos), está relacionada aos direitos transindividuais, aos direitos difusos, como é o caso do direito ao meio ambiente preservado, por exemplo.

Os direitos e garantias fundamentais, em sentido material, são pretensões que, em cada momento histórico, se descobrem a partir da perspectiva do valor da dignidade humana, conforme anotam Gilmar Mendes e Paulo Branco (2014, p. 152), que tratam acerca do processo complexo da elevação de um direito ao nível de Direito Fundamental:

[...] Os direitos humanos seriam fruto de momentos históricos diferentes e a sua própria diversidade já apontaria para a conveniência de não se concentrarem esforços na busca de uma base absoluta, válida para todos os direitos em todos os tempos. Ao invés, seria mais produtivo buscar, em cada caso concreto, as várias razões elementares possíveis para a elevação de um direito à categoria de fundamental, sempre tendo presentes as condições, os meios e as situações nas quais este ou aquele direito haverá de atuar. Não basta, assim, que um direito encontre bons motivos filosóficos, aceitos no momento, para ser positivado; é indispensável, ainda, o concurso de condições sociais e históricas favoráveis para que se incorpore aos estatutos vinculantes.

Não restam dúvidas, conforme trazido até agora neste estudo, da ocorrência do concurso de condições sociais e históricas favoráveis à ascensão da defesa do consumidor no Brasil, enquanto dever do Estado, à condição de cláusula pétrea, segundo Nunes (2018, p. 79).

Além de positivada no rol dos direitos e garantias fundamentais, a CRFB traz a defesa do consumidor também como princípio da ordem econômica:

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:

[...]

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

Entende Bolzan (2019, p. 43) que “a proteção dos direitos do consumidor é contrapartida à livre concorrência”. O autor exemplifica que o fornecedor poderá sempre inserir no mercado de consumo produtos com preços mais baixos, desde que respeitados os demais princípios da ordem econômica, o que inclui a observação obrigatória dos padrões de qualidade regulamentados pelas entidades competentes.

Eros Grau (2010, p. 255) enfatiza o caráter eminentemente conformador da ordem econômica que tem a defesa do consumidor, enquanto princípio. Há de se observar, segundo o autor:

[...] a não configuração das medidas voltadas à defesa do consumidor como meras expressões da *ordem pública*. A sua promoção há de ser lograda mediante a implementação de específica normatividade e de medidas dotadas de caráter interventivo. (grifo do autor).

A Constituição Cidadã de 1988, para além do relevo empregado aos direitos do consumidor em sua parte dogmática, conforme já citado, traz em seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) relevante comando:

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

Dessa forma, ainda que em tempo maior que o estipulado no ADCT, sobreveio a Lei nº 8.078/90, o conhecido Código de Defesa do Consumidor. O referido código é dividido, basicamente, em uma parte geral e uma parte específica sobre os mais variados institutos e instrumentos de proteção ao consumidor. De acordo com Bessa e Moura (2014, p. 29), o CDC reúne a disciplina de assuntos relativos ao Direito Civil, Direito Penal, Direito Administrativo, Direito Processual Civil e Direito Processual Penal.

Miragem (2019, p. 31), ao considerar a interdisciplinaridade do CDC, destaca sua natureza de microssistema, ligada à sua estrutura codificada:

Estrutura-se a partir da identificação do âmbito de incidência da lei, seus princípios (artigo 4º) e direitos básicos do sujeito protegido (eficácia da norma, artigo 6º), assim como os aspectos principais do direito material do consumidor (contratos e responsabilidade civil), direito processual (tutela especial do consumidor), direito administrativo (competências e sanções) e direito penal (crimes de consumo). Faz-se, portanto, um corte transversal em diversas disciplinas jurídicas, incorporando em uma só lei aspectos próprios de distintos ramos do direito vinculados logicamente pela ideia-força do CDC, de proteção do consumidor.

O autor ressalta que a abrangência do microssistema do Direito do Consumidor, no Brasil, foi definida pelo legislador a partir da definição dos sujeitos

da relação de consumo (consumidor e fornecedor) e de seu objeto (produto ou serviço). Dessa forma, tem-se uma interdependência entre consumidor e fornecedor, juridicamente, de modo que um só existirá quando houver o outro.

2.2.2 Principiologia

Em razão da envergadura de Direito Fundamental conferida à proteção dos consumidores pela CRFB, conforme citado anteriormente, a doutrina considera o CDC uma norma de caráter principiológico, de acordo com Tartuce (2018, p. 27).

Nunes (2018, p. 78), inclusive, define uma norma dessa natureza como aquela que faz um corte horizontal ao ingressar no ordenamento jurídico, à semelhança da citação anterior acerca do CDC enquanto microsistema. A razão desse corte, no entendimento do doutrinador, é o fato de o CDC concretizar, numa norma infraconstitucional, vários princípios constitucionais.

Os princípios são tão importantes que a violação de um deles mostra-se muito mais grave que a transgressão de uma norma, pois representa a ofensa contra todo um sistema e seus valores fundamentais, como explica Celso Bandeira de Mello (2010, p. 48), que complementa:

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico.

O Código Consumerista reforça sua natureza principiológica quando dispõe sobre os objetivos e os princípios que irão reger a criada Política Nacional de Relações de Consumo (PNRC), da qual destacam-se os princípios da vulnerabilidade e o da intervenção estatal:

Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

- I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;
- II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:
 - a) por iniciativa direta;
 - b) por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas;
 - c) pela presença do Estado no mercado de consumo;
 - d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

O princípio da vulnerabilidade informa o reconhecimento da condição de vulnerável que tem o consumidor perante as relações de consumo. Trata-se de princípio *sine qua non* para a própria existência do Direito do Consumidor, segundo Miragem (2019, p. 122), pois é ele que fundamenta uma lei *ratione personae* de proteção à parte mais frágil da relação de consumo.

A importância desse princípio está ligada às implicações práticas para o alcance da igualdade material entre os sujeitos do mercado de consumo, conforme exemplifica Bolzan (2019, p. 188):

A vulnerabilidade do consumidor pessoa física constitui presunção absoluta no Diploma Consumerista, não necessitando de qualquer comprovação outra para demonstrar o desequilíbrio existente entre consumidor e fornecedor nas relações jurídicas estabelecidas entre si.

Bessa e Moura (2014, p. 78) pontuam que o Diploma Consumerista não é uma lei que protege o consumidor a qualquer custo. O restabelecimento de uma situação de equilíbrio entre fornecedores e consumidores, almejado com a norma, vem acompanhado de uma meta de harmonização com a participação do consumidor, que deve pagar um preço justo pelos produtos e serviços, e se guiar também pela boa-fé.

Sobre o princípio da intervenção estatal, Miragem (2019, p. 137) entende que esse é resultado da consagração do Direito do Consumidor como um Direito Fundamental, de forma que a Constituição, como já demonstrado, impõe ao Estado o dever de defesa desse direito. Dessa feita, dispõe o CDC que o Estado exerça intervenção no mercado de consumo de diversas formas, conforme exemplifica Bolzan (2019, p. 194-197): diretamente, como é o caso da instituição e atuação dos Procons — tema central deste estudo, que será detalhado à frente — ; mediante incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas de consumidores, tal como o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC); pela presença no mercado de consumo, seja por empresas públicas, agências reguladoras, etc; ou ainda por meio da garantia de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho dos produtos e serviços, quando se pensa no Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), a título de exemplo.

Apesar da existência de inúmeros outros princípios que orientam a proteção ao consumidor no direito brasileiro, optou-se por destacar, para fins desta pesquisa, os princípios da vulnerabilidade e da intervenção estatal. A escolha tem relação com os próprios conceitos “proteção” e “defesa” do consumidor, reflexão já apontada a partir do entendimento de Memória (2009).

O princípio da vulnerabilidade proporcionou todo o arcabouço normativo para a proteção da parte mais fraca na relação consumerista; enquanto o Estado, por sua intervenção oficiosa ou provocada, encerra o binômio proteção-defesa ao exercer seu dever de garantir concretamente a segurança do consumidor e defendê-lo em eventuais relações consumeristas lesivas ou mesmo potencialmente prejudiciais. As presentes razões tendem a resumir, satisfatoriamente, a razão de ser e de agir das instituições estudadas centralmente neste trabalho, os Procons.

2.2.3 Eficácia

Diante do fundamento constitucional do CDC e de sua codificação como microsistema, torna-se nítida sua relevância para o ordenamento jurídico pátrio, conquanto encontra-se consenso na doutrina o reconhecimento da eficácia supralegal do referido código, consoante os ensinamentos de Tartuce (2018, p. 27). O autor enfatiza, desse modo, que hierarquicamente o CDC está posicionado entre a Constituição da República e as leis ordinárias.

Nunes (2018, p. 82) explica os efeitos práticos dessa eficácia:

[...] a norma jurídica principiológica, como é o caso do Código de Defesa do Consumidor, atinge para afastar toda e qualquer norma jurídica da mesma hierarquia que com ela conflite. A outra não é revogada, mas é deixada de lado da incidência do caso concreto, sendo substituída pelos princípios e regras da lei consumerista.

Acerca da proteção do consumidor como constante no rol de Direitos Fundamentais, de acordo com Bolzan (2019, p. 41), cabe salientar que os fornecedores são os destinatários primeiros do dever de respeito a esses direitos. Portanto, há que ser considerada a teoria da eficácia horizontal dos Direitos Fundamentais, que pressupõe a observância dos referidos direitos também no âmbito das relações privadas, sobretudo as que tenham caráter público, o que ocorre em contraponto ao entendimento da eficácia apenas considerada nas relações entre particulares e Estado (eficácia vertical), conforme pontua Lenza (2021, p. 1622).

O CDC, já em seu primeiro artigo, se autodetermina como norma de ordem pública e de interesse social, características que justificam um caráter preferencial em relação às normas de igual hierarquia, segundo Miragem (2019, p. 39), na linha do que se mencionou há pouco como “eficácia supralegal”.

O autor ressalta que a essência de ordem pública do CDC retira da esfera de autonomia privada a possibilidade de derogá-lo e exemplifica o caráter de lei cogente (ou imperativa) do Código Consumerista na hipótese da nulidade de cláusulas contratuais abusivas, casos em que a liberdade das partes contratarem é limitada aos estritos limites determinados em lei.

Bolzan (2019, p. 45) cita três características relacionadas à abrangência do CDC enquanto norma de ordem pública e de interesse social: “as decisões decorrentes das relações de consumo não se limitam às partes envolvidas em litígio; as partes não poderão derogar os direitos do consumidor; e o juiz pode reconhecer de ofício direitos do consumidor”.

3 SISTEMA NACIONAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR

O fundamento constitucional da proteção e defesa do consumidor trouxe mandamentos diversos acerca de sua realização por parte do Estado. A atuação do Estado-legislador, mediante a promulgação de normas fundamentais, como é o caso do CDC; além do exercício da jurisdição pelo Estado-juiz, que confere efetividade aos direitos do consumidor a partir da aplicação das diversas normas consumeristas e da Constituição, não bastam para a satisfação do dever estatal, para a qual é necessária também a atuação do Estado-administrador, conforme Bolzan (2019, p. 37).

Sobre a função executiva do Estado em defesa do consumidor, Miragem (2019, p. 967) destaca a necessidade de um instrumento para viabilizar a já mencionada Política Nacional das Relações de Consumo, prevista no CDC:

O espírito do Código é o de integração da atuação dos diversos órgãos públicos e entidades privadas na atividade de promoção da defesa do consumidor. E isso é percebido desde logo pelos princípios da Política Nacional das Relações de Consumo, expressos no artigo 4º, que relaciona, entre outros, a ação governamental no sentido da efetiva proteção do consumidor, seja por iniciativa direta, incentivo à criação e desenvolvimento de associações representativas, assim como pela presença do Estado nas atividades de regulação e fiscalização do mercado de consumo.

Dessa forma, o próprio CDC previu a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), no seu artigo nº 105, o qual foi regulamentado posteriormente pelo Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, com o objetivo de atender à determinação do CDC de que a proteção e defesa do consumidor seja exercida de modo coordenado, uniforme e sistematizado, de acordo com o Bessa e Moura (2014, p. 33).

O SNDC, segundo Bessa (2017, p. 399), relaciona-se com a conveniência da descentralização administrativa para que o Estado, ao atuar de forma coordenada e atenta às competências de cada ente federativo possa desempenhar, da melhor forma possível, a proteção e defesa do consumidor por meio da fiscalização, controle e aplicação de penalidades.

As questões que envolvem a atuação potencial do SNDC em âmbito administrativo municipal, enquanto componente da temática central deste artigo, serão abordadas à parte, no item 4.

3.1 Coordenação e sistemas centralizados

À União, por previsão expressa do CDC, em seu artigo nº 106, compete a coordenação da política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. O supramencionado Decreto nº 2.181/1997, que regulamenta o sistema, dispõe que o órgão coordenador de sua política será a Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), vinculada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública.

É importante ressaltar, consoante explica Miragem (2019, p. 966), que “coordenação” não implica em uma necessária vinculação. Ou seja, em sentido estrito, não se vinculam hierarquicamente à Senacon, enquanto coordenadora do SNDC, os órgãos das esferas estadual e municipal, órgãos que gozam de independência funcional e órgãos que exerçam a tutela do consumidor apenas indiretamente, sobre os quais logo mais será discutido. O que existe é uma relação que visa à integração e harmonia do Sistema, como é o caso da edição de portarias por parte da Senacon, que objetivam a orientação dos órgãos do SNDC. Sobre essas normas, o autor anota: “na prática observa-se que [essas normas] têm consolidado o entendimento originário da atuação prática dos órgãos administrativos de defesa do consumidor, configurando uma tentativa de sua sistematização”.

Bessa (2017, p. 400), nesse sentido, esclarece que a posição da Senacon não poderia ter caráter coercitivo em relação aos órgãos estaduais e municipais, por exemplo, em razão da autonomia que possuem. Não obstante, o autor pontua que a referida Secretaria tem realizado diversos trabalhos importantes para se obter soluções harmônicas e consensuais.

Nessa linha, Bessa e Moura (2014, p. 34) destacam:

A atuação conjunta de todos os órgãos integrantes do SNDC fundamenta-se em três premissas básicas: cooperação, na qual os órgãos integrados se somam na promoção da defesa do consumidor; solidariedade, para que as atividades coletivas não sejam exercidas isoladamente, mas em grau de auxílio mútuo; e sinergia, para que haja intercâmbio de experiências, ensinamentos, informações e forças.

Sobre as atribuições da Senacon, o Decreto nº 2.181/1997 traz, além da coordenação da política do SNDC, uma série de atribuições de caráter político-institucional, consultivo e fiscalizador. De acordo com Bessa e Moura (2014, p. 30),

dentre elas, destacam-se o planejamento, elaboração, coordenação e execução da Política Nacional das Relações de Consumo; a atuação na análise de questões que tenham repercussão nacional e interesse geral; as atividades que objetivam a educação dos consumidores, por meio da Escola Nacional de Defesa do Consumidor; além da organização, integração e manutenção do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec).

3.1.1 Sindec/ProConsumidor

O Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec) é uma política pública que, por meio de soluções tecnológicas, tem sido uma ferramenta essencial de integração do SNDC. O sistema permite a ação coordenada e harmônica entre os órgãos, sobretudo os Procons, que podem utilizá-lo para registrar consultas, pedidos de orientações e reclamações, de acordo com Bessa (2017, p. 402).

Bessa e Moura (2014, p. 199) citam a importância do sistema pelo fato de esse possibilitar o monitoramento do impacto das ações implementadas pelos órgãos de Estado ou entes de mercado, além de subsidiar a elaboração de estudos sobre os assuntos, problemas e fornecedores reclamados mais recorrentes.

O Sindec, segundo o portal de notícias Agência Brasil, da estatal EBC, será substituído por um novo sistema chamado ProConsumidor. O governo federal começou a desenvolver essa nova plataforma em 2020, que também será coordenada pela Senacon e receberá a migração das funções oriundas do Sindec, o qual ainda está em operação.

Rodrigues (2022) aponta que o ProConsumidor irá trazer, como grande diferencial em relação ao Sindec, a consolidação de todas as informações referentes à atuação dos órgãos de defesa do consumidor, como denúncias, reclamações e consultas. Outra inovação a ser trazida pelo sistema será a possibilidade de realização de audiências e acordos de forma totalmente online. Atualmente o ProConsumidor está em fase-piloto e a meta para sua total migração é até o ano 2023.

3.1.2 Consumidor.gov.br

A Senacon também é responsável pela plataforma Consumidor.gov.br, que permite a solução de conflitos de consumo via internet, por meio da interlocução direta entre consumidores e empresas. A atuação das empresas, no sistema, é acompanhada pela Senacon, Procons e sociedade civil, de acordo com Bessa (2017, p. 401).

O serviço, explica o doutrinador, é um relevante instrumento para fornecimento de dados e indicadores, além de uma forma de comunicação bastante acessiva e dinâmica entre fornecedores e consumidores. Isso se deve, sobretudo, à transparência relativa às demandas da plataforma Consumidor.gov.br, de modo que as empresas que buscam credenciamento no sistema, todas cadastradas formalmente, estão expostas aos olhos dos órgãos de defesa do consumidor e da própria sociedade civil, em uma espécie de competição em função do nível de respeito ao direito do consumidor que cada empresa demonstra.

A sistemática em questão cria uma indispensável fonte atualizada de dados, que possibilita ao consumidor ter acesso a valiosas informações acerca de

empresas e, com isso, ter também melhores subsídios para as suas decisões de consumo.

3.2 Composição

Posto que a Secretaria Nacional do Consumidor coordena o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, resta informar os demais integrantes do SNDC, os quais estão também previstos no Decreto nº 2.181/1997, em seu artigo 2º:

Art. 2º Integram o SNDC a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor.

Apesar de simples, a referida disposição é objeto de alguns questionamentos doutrinários. Miragem (2019, p. 967) explica que, ao passo em que existem órgãos administrativos que têm a defesa do consumidor como sua atividade principal, há outros que atuam na tutela consumerista apenas de forma indireta, ou ainda alguns que não têm natureza administrativa. Essa distinção gera entendimentos diversos acerca dos órgãos que integram ou não o SNDC.

O autor, de forma ampla, entende que “todos os órgãos que se vinculem de modo direto ou indireto à defesa do consumidor, são naturalmente integrantes do SNDC”. Embora Bessa (2017, p. 403), de maneira mais restritiva, entenda que o Ministério Público e a Defensoria Pública, por serem órgãos dotados independência funcional, não integrem o SNDC, ambos autores concordam que a referida discussão não tem maiores repercussões práticas. Afinal de contas, todos os organismos estatais que atuam na tutela consumerista possuem o dever de agir de modo articulado e harmônico, em respeito à diretriz constitucional de defesa do consumidor pelo Estado e ao princípio da eficiência da Administração Pública, de acordo ainda com Bessa (2017, p. 403).

Isto posto, integram o SNDC, incontestavelmente, todos os órgãos públicos que tenham por finalidade específica a defesa do consumidor, que o fazem dentro de sua esfera de competência administrativa. Em âmbito federal, como já disposto, é a Senacon que exerce as atribuições prescritas pelo CDC e pelo Decreto nº 2.181/1997. Em âmbito estadual e municipal, a atuação fica por conta dos Procons, nomenclatura geralmente utilizada, com algumas pequenas variações, para esse tipo de órgão, conforme Bessa (2017, p. 388).

Na esfera privada, Miragem (2019, p. 968) ressalta a importância das entidades privadas de defesa do consumidor, que por previsão legal expressa também integram o SNDC. É o caso das organizações civis que indiquem em seus atos constitutivos a finalidade de defesa dos direitos consumeristas, a exemplo do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IBDC).

Segundo Bessa (2017, p. 381-387), outros órgãos públicos também desempenham diretamente atividades que favorecem os interesses do consumidor, embora o façam com independência funcional e fora da órbita do Poder Executivo, como é o caso do Ministério Público, ao qual incumbe a defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais, difusos, coletivos e individuais indisponíveis; e da Defensoria Pública, que atende à demanda do consumidor hipossuficiente, seja em tutela individual ou coletiva.

Por fim, ao considerar a discussão doutrinária retromencionada, o autor cita, como também relevantes para o SNDC, os órgãos criados para a fiscalização de atividades econômicas específicas, que indiretamente exercem a defesa dos direitos

do consumidor, como a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) e demais agências reguladoras; o Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro); o Banco Central do Brasil; a Superintendência de Seguros Privados (Susep); bem como os órgãos administrativos que atuam especificamente no campo das infrações penais previstas no CDC, que são as Delegacias do Consumidor.

4 PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR NO ÂMBITO MUNICIPAL

Conforme demonstrado previamente, a criação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor resultou do dever estatal de implementar ações no sentido de proteger efetivamente o consumidor, consoante o artigo 4º do CDC, que dispõe da Política Nacional das Relações de Consumo.

O artigo 105, do Diploma Consumerista, prevê que o SNDC, além dos órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e das entidades privadas, também seja integrado por órgãos municipais com atribuições de defesa do consumidor.

Cabe relembrar, na esteira da organização político-administrativa brasileira, prevista no artigo 18 da nossa Carta Magna, que os municípios são entes federados autônomos e responsáveis pelas atribuições do Estado na sua esfera de competência.

4.1 Competência executiva e normativa

Embora o Código de Defesa do Consumidor tenha criado o SNDC, foi o já citado Decreto nº 2.181/97 que o regulamentou. O artigo 4º, da referida norma regulamentar, prevê uma série de atividades a serem desempenhadas pelos órgãos de defesa do consumidor, que devem ser constituídos especificamente para esse fim, no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios:

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 da lei, especificamente para este fim, exercer as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 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 reclamações fundamentadas;
- 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 art. 44 da Lei nº 8.078, de 1990 e remeter cópia à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça;
- VI - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades. (grifos nossos)

Sobre a necessária atuação de integrantes do SNDC no âmbito municipal, além da disposição regulamentar supramencionada, o próprio CDC, em seu artigo 55, § 1º, torna imperativa a atuação de todos os entes federativos na defesa do consumidor:

Art. 55. A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços.

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios fiscalizarão e controlarão a produção, industrialização, distribuição, a publicidade de produtos e serviços e o mercado de consumo, no interesse da preservação da vida, da saúde, da segurança, da informação e do bem-estar do consumidor, baixando as normas que se fizerem necessárias. (grifos nossos)

Diante do exposto, resta nítida a competência municipal na defesa administrativa dos direitos do consumidor. No entanto, paira certa discussão sobre a competência municipal legislativa acerca da matéria, segundo Miragem (2019, p. 41).

A Constituição prevê a competência concorrente entre União, estados e Distrito Federal para legislar sobre responsabilidade por dano ao consumidor, bem como sobre questões que tratem de produção e consumo, de acordo com o artigo 24, V e VIII. No que diz respeito aos municípios, Bolzan (2019, p. 581) entende que esses também gozam de autonomia legislativa em matéria consumerista.

A ressalva que é feita por Miragem (2019, p. 42), ao tomar como fundamento essa autonomia legislativa municipal, em específico, é a consideração do caráter suplementar que a Constituição atribui à competência legislativa dos municípios; e a observância da restrição material que limita as normas municipais aos interesses locais, nos termos do artigo 30, I e II.

A dificuldade, segundo o autor, é definir um critério acerca do que seria exatamente o “interesse local” que possa autorizar a edição de legislação municipal sobre direito do consumidor. Miragem (2019, p. 41) cita exemplos que se tornaram comuns de leis municipais, nesse sentido, como é o caso da definição de tempo máximo de espera em filas de banco.

Em caso recente, na cidade de Campina Grande/PB, houve o questionamento acerca da constitucionalidade de lei municipal que proíbe uma nova conferência de produtos, pelas empresas, após o cliente efetuar o pagamento nas caixas registradoras. O STF entendeu pela constitucionalidade da referida Lei, conforme o Informativo nº 917/2018:

A Segunda Turma, por maioria, negou provimento a agravo regimental em recurso extraordinário em que se questionava a constitucionalidade da Lei municipal 4.845/2009, que proíbe a conferência de produtos, após o cliente efetuar o pagamento nas caixas registradoras das empresas instaladas na cidade de Campina Grande, e prevê sanções administrativas em caso de descumprimento.

O colegiado entendeu que a decisão agravada está de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de que os municípios detêm competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ainda que, de modo reflexo, tratem de direito comercial ou do consumidor.

Ressaltou ser salutar que a interpretação constitucional de normas dessa natureza seja mais favorável à autonomia legislativa dos municípios, haja vista ter sido essa a intenção do constituinte ao elevá-los ao status de ente federativo em nossa Carta da República. [...]

A norma local questionada se insere na competência legislativa municipal, porque diz respeito à proteção das relações de consumo dos seus

municipes. Ela tem por objetivo evitar o constrangimento dos particulares e de lhes proporcionar maior conforto, haja vista que impede a dupla conferência das mercadorias e evita o enfrentamento de várias filas. Ressaltou, ainda, que o bem-estar dos consumidores não tem relação com a atividade-fim das instituições, razão pela qual não se constata a violação do art. 22, I, da CF (2). [...]

RE 1.052.719 AgR/PB, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 25.9.2018. (grifos nossos)

Torna-se perceptivelmente relevante, dessa maneira, o regular desempenho da competência e atribuições municipais em defesa do consumidor. O resultado é a tutela efetiva dos cidadãos, enquanto dever do Estado, o que nesse caso, repise-se, ocorre por parte do ente federativo destacadamente mais próximo da realidade popular cotidiana.

4.2 Poder de polícia

A perspectiva trazida nesta pesquisa acerca do CDC, enquanto microssistema, demonstra um conjunto de princípios, regras e definições que visam ao equilíbrio e à harmonização das relações de consumo, a partir do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor e da necessidade de intervenção estatal, em busca da efetiva proteção e defesa do consumidor.

A lógica, dessa forma, pressupõe que o Estado de Direito, em sua moderna concepção, possa prescrever limitações a condutas individuais em favor do interesse público, conforme explica Miragem (2019, p. 960).

O autor aponta que a “prerrogativa de interferência no âmbito da atividade do sujeito privado, então, é que se convencionou denominar poder de polícia administrativo, ou simplesmente poder de polícia”. Esse imprescindível recurso da Administração Pública, no que concerne à defesa do consumidor, transfere as relações jurídicas, que ordinariamente estariam sob o direito privado, para o âmbito do direito público.

Cumprir destacar, ainda, as modalidades de expressão do poder de polícia no âmbito da defesa do consumidor, que pode ser exercido mediante atos preventivos, fiscalizadores e repressivos, conforme exemplificados por Miragem (2019, p. 962):

Desde seu caráter preventivo, como por exemplo, na celebração de compromissos de ajustamento (artigo 6º do Dec. 2.181/97) ou mesmo nas iniciativas de educação do consumidor (artigo 55, caput, do CDC e artigo 3º, IV do Dec. 2.181/97, e.g.), a fiscalização do cumprimento das disposições do Código de Defesa do Consumidor e legislação correlata (artigo 9º a 11 do Dec. 2.181/97), e a repressão às infrações às normas de proteção ao consumidor (artigo 18 e ss. do Dec. 2.181/97).

Bolzan (2019, p. 580) ressalta que o poder de polícia, enquanto fundamento para a defesa administrativa consumerista, dispõe de atributos como a autoexecutoriedade, princípio que legitima a atuação direta da Administração, independentemente de autorização judicial; e também a coercibilidade, o que permite a imposição de medidas de polícia aos fornecedores, ainda que contra a vontade desses. É o exemplo da previsão do artigo 55, § 4º, do CDC, que indica a obrigatoriedade dos fornecedores, quando notificados por órgãos do SNDC, prestarem informações de interesse do consumidor, sob pena de desobediência.

Quando constatada possível infração penal, o Procon tem atribuição de representação aos órgãos de persecução penal para que se adotem as medidas processuais cabíveis em âmbito criminal, conforme menciona Miragem (2019, p. 969).

Por último, compete mencionar que, segundo Bessa e Moura (2014, p. 64), a independência da atuação do Procon se aplica não só em relação ao Poder Judiciário, mas também se dá em relação a qualquer outro órgão ou entidade, integrante ou não do SNDC.

4.2.1 Sanções administrativas

Decorrente do poder de polícia administrativo, o Procon tem, no âmbito de sua competência, atribuição para apurar e punir infrações à legislação das relações de consumo, no sentido do que dispõe o CDC em seu artigo 55, § 1º, bem como a previsão do artigo 5º, do Decreto regulamentador.

O CDC traz, em seu artigo 56, o rol de sanções administrativas passíveis de serem aplicadas pelos órgãos do SNDC. Destaca-se, no caput do artigo e em seu parágrafo primeiro, a previsão de cumulatividade da sanção administrativa com as de natureza civil, penal e até outras de natureza também administrativa.

Conforme Bolzan (2019, p. 582):

[...] além de sofrer sanções administrativas, o fornecedor poderá ser penalizado nas esferas civil e penal, ao mesmo tempo, sem que a cumulação de todas as penas possa gerar bis in idem, basicamente pelo fundamento de que cada uma das sanções possui natureza distinta da outra. Igualmente, as próprias sanções administrativas poderão ser aplicadas cumulativamente a depender da gravidade da infração.

São previstas, no Código de Defesa do Consumidor (artigo 56 e incisos), as seguintes sanções: multa, apreensão do produto, inutilização do produto, cassação do registro do produto junto ao órgão competente, proibição de fabricação do produto, suspensão de fornecimento de produtos ou serviços, suspensão temporária de atividade, cassação de licença do estabelecimento ou de atividade, interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade, imposição de contrapropaganda.

Miragem (2019, p. 983) classifica as sanções administrativas em três espécies: pecuniárias (imposição de multa), objetivas (relativas a produtos ou serviços) e subjetivas (relativas à atividade do fornecedor). O doutrinador ressalta, para a aplicação de qualquer uma das sanções, a necessidade de prévio processo administrativo, com a observância do contraditório e da ampla defesa referente ao acusado da infração consumerista.

Apesar da importância do processo administrativo nessa seara, o CDC prevê, no parágrafo único do artigo 56, a possibilidade de medida cautelar, antecedente ou incidente, de procedimento administrativo. Segundo Miragem (2019, p. 983), “a adoção de providências anteriores à decisão final de mérito, e mesmo antes da própria manifestação do interessado, pode ser feita com o propósito de impedir ou fazer cessar a lesão”.

Sobre a normatização do processo administrativo para sancionamento, Bessa (2017, p. 388) aponta que a maioria dos Procons utiliza a sistemática do Decreto nº 2.181/97. No entanto, aponta que alguns recorrem à Lei nº 9.784/97, que regula o processo administrativo em âmbito federal; ou a normas locais e atos internos dos

Procons, que também podem dispor sobre o procedimento a ser observado quando da imposição de sanções administrativas.

Tal poder regulamentar, dessa forma, pode inclusive servir de fundamento para a graduação da pena de multa, como destaca Bolzan (2019, p. 584). A referida penalidade administrativa, aliás, é a mais aplicada pelos Procons, segundo Bessa (2017, p. 392).

Os valores arrecadados com as multas devem ser destinados ao Fundo pertencente à pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção. Na ausência de Fundo municipal constituído para tal fim, os recursos serão depositados no Fundo do estado ao qual pertence o município e, na falta desse, serão enviados ao Fundo federal, conforme os artigos 29 e 30 do Decreto nº 2.181/97.

Enquanto as penalidades mais aplicadas são as multas, as mais eficazes, ao menos para os casos de fornecedores infratores contumazes, são as sanções que vedam, temporária ou permanentemente, o funcionamento de estabelecimentos, na linha do que informa Bessa (2017, p. 393).

É interessante observar, ainda, que o que enseja a aplicação de uma sanção em matéria de defesa do consumidor é a ofensa a uma norma de proteção consumerista, o que não necessariamente pressupõe algum consumidor concretamente afetado. Nesse sentido, Bessa (2017, p. 390) critica o fato de os Procons, no geral, arquivarem procedimentos em razão de os fornecedores solucionarem a situação individual do consumidor, sem a aplicação da sanção cabível. Impende citar, complementarmente, que é possível sancionar até mesmo a lesão a um consumidor que foi reparada em sede judicial. Desse modo, defende o autor:

O atendimento à pretensão do consumidor deve servir no máximo como fator atenuante da sanção, jamais como fundamento do arquivamento. É dever da autoridade administrativa aplicar as sanções indicadas no art. 56 sempre que constatada ofensa, ainda que posteriormente corrigida ou mitigada, a direito do consumidor. O objetivo da aplicação das sanções é preventivo e repressivo. Não busca a indenização do consumidor e sim que o fornecedor apenado não volte a praticar a mesma espécie de lesão.

Cumprido consignar, portanto, que não existe apenas o caráter punitivo da aplicação de sanções pelo Procon, mas também deve ser considerada a natureza pedagógica. O Decreto nº 2.181/97, por exemplo, em seu artigo 6º, prevê a possibilidade de os Procons, na órbita de suas competências, celebrarem compromisso de ajustamento de conduta. Tal instrumento oportuniza ao fornecedor infrator adequar suas relações de consumo às exigências legais, no prazo ajustado.

4.2.2 Conflitos de competência

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, diante da sua complexidade e extensão, e a despeito da utilização de todas as ferramentas de integração e harmonização possíveis, por parte da coordenação do sistema e dos seus integrantes, ainda assim pode apresentar certos conflitos de competência.

Na defesa do consumidor, é possível a ocorrência de conflito vertical ou horizontal entre órgãos, a depender da atividade desenvolvida por esses, de acordo com Bessa (2017, p. 403-405).

O conflito vertical se dá entre órgãos que atuam diretamente na defesa do consumidor, em situação que ambos entendem ter competência para sancionar uma

conduta específica de um fornecedor. É o caso de um Procon estadual e um Procon municipal terem penalizado administrativamente a mesma infração.

Já o conflito horizontal diz respeito a uma situação em que existem órgãos fiscalizadores de áreas diversas, mas que afetam os direitos do consumidor, com a pretensão de autuar, ou deixar de fazê-lo, determinada infração. Um exemplo seria a Anatel e um Procon aplicarem sanção a uma operadora telefônica por uma falha no serviço prestado.

Conforme Miragem (2019, p. 974), a aplicação de sanção por mais de uma autoridade de defesa do consumidor, referente a uma mesma conduta de um fornecedor, não se mostra razoável e proporcional.

De todo modo, no intuito de sanar eventuais conflitos de competência, o decreto regulamentador do SNDC prevê:

Art. 5º Qualquer entidade ou órgão da Administração Pública, federal, estadual e municipal, destinado à defesa dos interesses e direitos do consumidor, tem, no âmbito de suas respectivas competências, atribuição para apurar e punir infrações a este Decreto e à legislação das relações de consumo.

Parágrafo único. Se instaurado mais de um processo administrativo por pessoas jurídicas de direito público distintas, para apuração de infração decorrente de um mesmo fato imputado ao mesmo fornecedor, eventual conflito de competência será dirimido pela Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que poderá ouvir o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, considerada a competência federativa para legislar sobre a respectiva atividade econômica. (grifos nossos).

Percebe-se, então, que o mecanismo por excelência para resolver tais conflitos é a atuação da Senacon. Entretanto, conforme Bessa (2017, p. 403), pelo fato de não haver hierarquia entre órgãos federais, estaduais e municipais, a coordenação Senacon, enquanto ferramenta para solução de conflitos, pode ter seu cabimento questionado.

Bessa (2017, p. 404) defende que a atuação dos Procons municipais seja de forma harmônica e integrada com o Procon estadual, de forma que esse desempenhe uma atividade de coordenação no estado, tal como a Senacon deve fazer em relação aos Procons estaduais, o que evitaria os conflitos verticais.

Sobre os conflitos horizontais de competência, cabe ressaltar que a atuação simultânea de diversos órgãos públicos geralmente se justifica pelos interesses diversos em jogo, como é o caso das agências reguladoras atuarem principalmente na busca da eficiência do mercado regulado, e não diretamente na defesa do consumidor, a exemplo de um Procon.

4.3 Resolução e prevenção de conflitos de consumo

Além da competência fiscalizadora das relações de consumo, o Procon desempenha, notoriamente, o atendimento direto aos consumidores e o processamento de reclamações. Nesse sentido, não há dúvidas da importância do atendimento de modo pessoal/presencial, que visa oportunizar uma orientação mais efetiva dos consumidores, como pontuam Bessa e Moura (2014, p. 34). Essa constatação corrobora para a necessidade de que haja Procons nas cidades, e assim seja possível o atendimento próximo à realidade dos consumidores, que estão imersos a um mercado de consumo cada vez mais complexo, dado ao constante e

intenso avanço tecnológico. Ademais, nada impede que os Procons também prestem serviços à distância, como muitas vezes acontece com Procons estaduais e também é o caso do Consumidor.gov.br, sistema de responsabilidade da Senacon.

Conforme contextualiza a Nota Técnica nº 175/2013, da Senacon, que encaminhou projeto de lei ao Congresso no intuito de fortalecer os Procons:

[...] a criação dos Procons fundamentou-se na tarefa do Estado de proteger ativamente o consumidor, por meio da prevenção, mediação e repressão dos conflitos de consumo na via administrativa, evitando-se o encaminhamento dessas demandas ao Poder Judiciário.

Dessa maneira, o Procon atua como uma verdadeira central de atendimento ao consumidor, que, além de prestar informações, disponibiliza meios para a solução administrativa dos conflitos. Nesses casos, a realização de acordo, no âmbito de um processo administrativo regularmente instruído pelo Procon, tem força de título executivo perante a Justiça, de acordo com Bessa e Moura (2014, p. 37).

A competência jurisdicional para as ações de natureza consumerista é da justiça comum, dividida em Justiça Federal e Justiça Estadual, segundo Tartuce (2018, p. 598-599). Entretanto, aduz o doutrinador que a imensa maioria dos casos se concentra na Justiça Estadual, já que na Justiça Federal, em regra, há competência determinada pela pessoa, que no caso se refere a integrante da administração indireta federal, a exemplo de uma entidade autárquica ou empresa pública, o que torna sua competência mais restritiva.

De acordo com o relatório Justiça em Números do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do ano 2019 (p. 205) — período anterior à pandemia da covid-19 — assuntos relacionados ao Direito do Consumidor, na Justiça Estadual em todo o Brasil, estão em segundo lugar entre os mais recorrentes, como é o caso do assunto “Responsabilidade do Fornecedor/Indenização por Dano Moral”, que constou em 1.554.376 processos.

Conforme o portal do Sindec, só em 2019, os Procons integrados ao sistema realizaram 2.598.575 atendimentos, com índice de solução de 76,31%. Percebe-se, pois, a relevante função de pacificação social que desempenha o Procon, que é resultado de um grande número de conflitos solucionados administrativamente, de forma que se evita o recebimento de parte considerável das demandas consumeristas pelo já tão assoberbado Poder Judiciário, segundo Bessa e Moura (2014, p. 38).

Sobre as ferramentas que detém o Procon na sua atuação, cabe destacar os poderes legais para convocar o fornecedor a comparecer em audiência administrativa, sob pena de incorrer em crime de desobediência, nos termos do artigo 55, § 4º, do CDC.

O Superior Tribunal de Justiça entende que o Procon, embora não detenha jurisdição, tem poder para interpretar cláusulas contratuais, consoante ensina Bessa (2017, p. 389). Essa prerrogativa diz respeito ao controle de legalidade, que pratica a Administração Pública, por meio dos seus órgãos de julgamento administrativo — como é o caso do Procon — que não se confunde com a função jurisdicional propriamente dita.

Vale mencionar, ainda, que o Procon, independentemente de dispor de personalidade jurídica própria, é legitimado para ajuizar ação coletiva para tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos do consumidor, de acordo com o artigo 82, III, do CDC.

É inegável, além disso, o caráter educativo que tem o Procon quanto às suas atribuições para realizar campanhas educativas, distribuir cartilhas e realizar atividades itinerantes, conforme Bessa e Moura (2014, p. 40). Assim, o Procon demonstra ser um importante meio para que o consumidor e o fornecedor possam esclarecer dúvidas e receber orientações, tudo em busca da pacificação e da conscientização social.

4.4 Instituição do Procon municipal

Ante todo o arcabouço normativo trazido até o momento, do direito à proteção e defesa do consumidor enquanto Direito Fundamental — e como tal, previsto constitucionalmente — até o Código de Defesa do Consumidor, com sua eficácia supralegal e seu regulamento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, entende-se não haver justificativas para que municípios ignorem seus deveres legais de competência e negligenciem a tutela consumerista, de sua responsabilidade, ao não instituir e estruturar um Procon municipal.

Segundo Bessa (2017, p. 390), a cobertura dos Procons nos municípios está bem aquém de um número satisfatório. O Sindec (2022) indica que há 851 municípios com Procons integrados (estaduais e municipais), o que representa cerca de 15% dos municípios brasileiros, que totalizam 5.568.

Sobre esse quadro, Bessa (2017, p. 390) enfatiza:

A instituição de um Procon no município, bem como a modernização do órgão, dependem basicamente de vontade política do prefeito e da câmara de vereadores. Além de 27 Procons estaduais, não chega a 900 o número de municípios com Procons, muitos com funcionamento absolutamente precário, sem plano de cargos e salários.

Para além da relevância dos serviços do Procon e do dever constitucional e legal dos municípios instituí-lo, cabe ressaltar a ausência de um formato jurídico-institucional imposto, o que é positivo e dá liberdade para o município, conforme Miragem (2019, p. 971-972), criar um Procon dentro da administração direta, a exemplo de uma secretaria municipal ou até de um órgão interno de secretaria; ou mesmo constituído na administração indireta, com natureza de autarquia ou de fundação pública.

Sobre as variadas possibilidades de natureza jurídica do órgão de defesa do consumidor a ser criado, o autor ressalta que a diferença existirá em relação à ostentação de personalidade jurídica própria ou não; e ainda em relação ao nível de autonomia institucional frente à atuação do Chefe do Executivo. No caso da administração direta, será menor o nível de autonomia, bem como não haverá dotação de personalidade jurídica própria, ao contrário de uma entidade da administração indireta.

Como já mencionado anteriormente, Bessa (2017, p. 404) defende que haja esforço contínuo para a manutenção da harmonia e articulação entre Procons municipais, estaduais e a Senacon. Ou seja, a própria integração do Procon municipal ao SNDC, bem como o apoio e coordenação por parte do Procon estadual, tendem a facilitar a criação e tornar mais efetivo o funcionamento do órgão consumerista municipal.

Salienta-se, ainda, que a atuação do Procon nos municípios é necessariamente associada à existência de um fundo para o qual serão revertidas as multas aplicadas, conforme o artigo 57 do CDC e artigo 29 do Decreto nº

2.181/97, o que torna o orçamento do órgão menos oneroso, uma vez que, direta ou indiretamente, contará com uma fonte própria de receita.

Por fim, no sentido de endossar a obrigatoriedade da instalação do Procon municipal, convém mencionar que o Ministério Público do Estado do Ceará, em 2012, expediu recomendação aos seus membros para que atuem junto às prefeituras que não possuem estrutura própria de defesa do consumidor.

A partir do “Manual de orientação para a criação de Procons municipais”, o referido Ministério Público orienta seus Promotores de Justiça a requerer de municípios, sem Procon instalado, que procedam com sua criação de forma voluntária, mediante o encaminhamento de projeto de lei por parte do Executivo à Câmara de Vereadores. Caso não haja encaminhamento do Projeto, o MP recomenda a obtenção de assinaturas para a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. Em último caso, a recomendação é que se ajuíze Ação Civil Pública com o objetivo de obrigar o município a criar, instalar e manter o Procon municipal e seu respectivo Fundo de defesa do consumidor.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Direito do Consumidor é marcado pela identificação de diversos problemas sociais modernos, ligados à complexidade da sociedade de consumo contemporânea e à vulnerabilização das pessoas diante da massiva e variada oferta de produtos e serviços, que buscam satisfazer as crescentes necessidades sociais.

O consumidor final pouco tem conhecimento técnico ou sequer possibilidade de negociar no âmbito dos contratos de consumo, de modo que a defesa dos direitos consumeristas foi reconhecida como necessário objeto da intervenção estatal.

O ordenamento jurídico brasileiro tem a defesa do consumidor como Direito Fundamental dos cidadãos e princípio da ordem econômica, o que serviu de fundamento à codificação realizada pelo CDC, que criou um microsistema para aplicação da disciplina jurídica consumerista sobre todas as relações de consumo, inclusive em sobreposição a normas, princípios e doutrinas ligadas a outras áreas do Direito.

Neste artigo buscou-se entender a tutela administrativa do consumidor a partir da intervenção do Estado, por meio do funcionamento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, sobretudo na esfera municipal.

Foi possível a compreensão da amplitude que tem a defesa do consumidor enquanto dever constitucional do Estado, endossada pela sistemática criada pelo CDC e por sua regulamentação, a qual impôs a todos os entes federativos a responsabilidade de atuação, em matéria consumerista, na sua órbita de competência.

O SNDC apresenta-se como um poderoso mecanismo de integração da ação estatal, que vai além da simples repartição de competências, para inaugurar uma sistemática com foco na atuação concorrente, harmônica e coordenada. À União, por meio da Senacon, cumpre a atividade de coordenação, a despeito da autonomia administrativa e normativa dos entes federativos, por reconhecer que o consumo, que é algo amplo e universal na sociedade atual, merece proteção pelo Estado em todas as suas expressões de poder.

Afinal, é impossível imaginar que órgãos centralizados, sejam nacional ou estadualmente, tenham a capacidade e capilaridade para assistir os consumidores

de todas as cidades, ou ainda para fiscalizar e controlar os mercados de consumo locais, com todas as peculiaridades existentes nos mais diversos lugares do País.

Resta clara, por conseguinte, a relevância que cada esfera administrativa tem para a tutela do consumidor. Desde a coordenação do SNDC, pela União, com a implementação de sistemas virtuais de integração e troca de informações, que é o caso do Sindec — a ser substituído pelo ProConsumidor — ou de resolução de conflitos, como o Consumidor.gov.br; a integração e cooperação realizada pelos Procons estaduais em relação aos Procons nos municípios; e por último os Procons municipais, que fazem parte da estrutura que mais se aproxima da realidade local dos consumidores e têm pleno potencial de tornar acessível a orientação efetiva do consumidor, além de realizar a fiscalização baseada em sua competência territorial.

Entretanto, quando se trata da presença dos Procons nas cidades, constatou-se que cerca de 85% dos municípios não contam com Procon instalado, seja municipal ou estadual. O que resta à população dessas cidades, em casos de conflito de consumo, é a busca por serviços remotos de defesa do consumidor, ou mesmo a demanda direta pela atuação da Justiça.

É fato notório e incontroverso que o consumo virtual tem aumentado à medida que a tecnologia se torna mais acessível, o que não pressupõe que todos os consumidores possam prescindir da atuação do Estado sob a perspectiva que a própria tecnologia venha a permitir a defesa autônoma nas relações de consumo.

Embora o próprio Estado possa se utilizar da tecnologia para alcançar potenciais remotos beneficiários de seus serviços de defesa do consumidor, não se pode olvidar do princípio da vulnerabilidade e negar atendimento próximo ao consumidor, que nem sempre compreende a complexidade dos contratos de consumo firmados, seja em uma loja física, seja por meio da internet.

O fato é que a atuação do Procon municipal, para além do importante serviço de orientação — a consumidores e fornecedores — atua fortemente na resolução e prevenção de conflitos, com alto índice de solução administrativa. Isso, por consequência, evita a ida de muitas demandas ao conhecimento do moroso e sobrecarregado Poder Judiciário.

Ademais, o poder de polícia, que fundamenta a atividade fiscalizatória e sancionatória do Procon municipal, permite não só a busca por um mercado de consumo mais organizado e equilibrado, mas ainda autoriza a imposição de sanções as quais, além do caráter pedagógico, também têm sua importância reparatória para a Administração municipal, que disporá de Fundo de Defesa do Consumidor para receber os valores referentes às multas aplicadas.

Dessa forma, entende-se não haver justificativas razoáveis para que municípios, especialmente os de médio e grande porte, não possuam um Procon municipal. Afinal, verificou-se que, se de um lado os municípios têm diversos deveres e atribuições acerca do direito do consumidor, do outro gozam de considerável autonomia administrativa e normativa para criar e gerir um Procon.

Nesse sentido, ao tempo em que o SNDC se traduz em uma ótima estrutura a serviço do cidadão, também se mostra como um importante aliado do gestor público municipal, para a realização da obrigatória defesa do consumidor na sua esfera de competência administrativa. Por conseguinte, o fato de grande parte dos municípios não se utilizar dessa estrutura e do poder que detém, por meio da criação de um Procon, inegavelmente gera um déficit de atendimento à população.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. *In*: BESSA, Leonardo Roscoe; MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman V. **Manual de Direito do Consumidor**. 8. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017. *E-book*.

BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad. **Manual de direito do consumidor**. 4. ed. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014. *E-book*.

BOLZAN, Fabrício de Almeida. **Direito do consumidor esquematizado**. 7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019. *E-book*.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 15 de julho de 2022.

BRASIL. Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acesso em: 15 de julho de 2022.

BRASIL. Justiça em números 2019. Brasília, DF: Conselho Nacional de Justiça, 2019. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 15 de julho de 2022.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 15 de julho de 2022.

BRASIL. Ministério vai retomar implantação de sistema de apoio ao consumidor. Brasília, DF: Agência Brasil, 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2021-05/ministerio-vai-retomar-implantacao-de-sistema-de-apoio-ao-consumidor>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

BRASIL. Nota Técnica nº 175 CATON/CGCTPA/DPDC/Senacon/MJ, de 25 de julho de 2013. Projeto de Lei nº 5.196/2013. Fortalecimento dos Procons. Importância para a atuação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC). Maior celeridade e eficácia na prevenção e resolução das demandas de consumo. Brasília, DF: Senacon, 2013. Disponível em: https://www.defesadoconsumidor.gov.br/images/manuais/notas_tecnicas/nt-175-2013.pdf. Acesso em: 15 de julho de 2022.

BRASIL. Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor. Brasília, DF: Senacon, 2022. Disponível em: <https://sindecnacional.mj.gov.br/report/Atendimentos>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Informativo nº 917/2018**. Competência legislativa municipal: interesse local e defesa do consumidor. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 2018. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo917.htm>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

CEARÁ. Manual de orientação para a criação de Procons municipais. Fortaleza, CE: Ministério Público do Estado do Ceará, 2012. Disponível em: <http://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2015/12/CartilhaConsumidorEmAcao.pdf>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na constituição de 1988**. 14. ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional**. 25. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. *E-book*.

MEMÓRIA, Antonio Ricardo Brígido Nunes. Reflexões sobre o binômio proteção/defesa na Lei nº 8.078/90. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 14, n. 2018, 9 jan. 2009. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/12182>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. *E-book*.

MIRAGEM, Bruno. **Curso de direito do consumidor**. 6. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019. *E-book*.

NUNES, Rizzatto. **Curso de direito do consumidor**. 12. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. *E-book*.

RODRIGUES, Luan Feder. ProConsumidor - Plataforma que substitui o Sindec. **Mascarenha Barbosa Advogados**, 2022. Disponível em: <https://mascarenhasbarbosa.com.br/proconsumidor-plataforma-que-substitui-o-sindec/>. Acesso em: 15 de julho de 2022.

TARTUCE, Flávio. **Manual de direito do consumidor**. 7. ed. São Paulo: Método, 2018. *E-book*.