**Comissão Especial Interna criada com a finalidade de examinar os Projetos de Lei do Senado nºs 281, 282 e 283, de 2012, que propõem alterações no Código de Defesa do Consumidor.**

###### ATA DA 6ª REUNIÃO

Ata Circunstanciada da 6ª Reunião da Comissão, realizada em 12 de março de 2013, às oito horas e quarenta e três minutos, na Sala nº 2 da Ala Senador Nilo Coelho, sob a Presidência do Senador **Rodrigo Rollemberg (PSB/DF)** ecom a presença dos Senhores (as) Senadores (as): **Ricardo Ferraço (PMDB/ES)** e **Antônio Carlos Valadares (PSB/SE).** Deixaram de comparecer os seguintes Senadores: **Casildo Maldaner (PMDB/SC); Paulo Bauer (PSDB/SC), Eduardo Amorim (PSC/SE); Renan Calheiros (PMDB/AL); Wilder Morais (DEM/GO)** e **Fernando Collor (PTB/AL)**. Na oportunidade foi realizada audiência pública com o tema: “Ações Coletivas”, com a presença dos seguintes convidados: **Ada Pellegrini Grinover,** Membro da Comissão de Juristas para Atualização do Código de Defesa do Consumidor; **Paulo Roberto Binicheski,** Promotor de Justiça de Defesa do Consumidor do MPDFT; **Murilo de Moraes e Miranda**, Promotor de Justiça do Estado do Goiás e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor – MPCON; **Horácio Xavier Franco,** Defensor Público do Estado de São Paulo e Coordenador da Comissão Nacional de Defensores Públicos de Defesa do Consumidor – CNDPCON; **Gregório Assagra,** Assessor de projetos e articulação interinstitucional da Secretaria Nacional de Reforma do Judiciário (Ministério da Justiça), Dirigente do Centro de Aperfeiçoamento Funcional do MP-MG, Doutor e Mestre em Direito; **Valquíria Oliveira Quixadá Nunes,** Procuradora Regional da República da 1ª Região – PRR1; **Rosana Grinberg,** Presidente do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor – FNECDC; e **Virgílio Vita Neto**, representante da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN.

**O SR. PRESIDENTE** (Rodrigo Rollemberg. Bloco/PSB – DF) – Sob a proteção de Deus, iniciamos os nossos trabalhos.

Declaro aberta a 6ª Reunião da Comissão Especial Interna, criada com a finalidade de examinar os Projetos de Lei do Senado nºs 281, 282 e 283, de 2012, que propõem alterações no Código de Defesa do Consumidor.

Já está conosco aqui o Relator da matéria, o nobre Senador Ricardo Ferraço, e a Drª Ada Pellegrini Grinover, que é membro da Comissão de Juristas para Atualização do Código de Defesa do Consumidor.

Convido o Sr. Paulo Roberto Binicheski, Promotor de Justiça de Defesa do Consumidor do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, em substituição ao Sr. César Bechara Nadir Mattar Junior, Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (Conamp).

Convido a Srª Rosana Grinberg, Presidente do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor.

Convido o Sr. Horácio Xavier Franco, Defensor Público do Estado de São Paulo, e o Sr. José Virgílio Vita Neto, representante da Federação Brasileira de Bancos.

Ainda estamos aguardando a presença do Sr. Murilo de Moraes e Miranda, Promotor de Justiça do Estado de Goiás e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor; do Sr. Gregório Assagra... Já está presente?

Convido o Dr. Gregório Assagra, Doutor e Mestre em Direito. E estamos aguardando também a Srª Valquíria Oliveira Quixadá Nunes, Procuradora Regional da República, da Procuradoria Regional da República da 1ª Região.

Sejam bem-vindos.

Bom dia a todos.

Eu quero, em primeiro lugar, agradecer a presença de todos e dizer que V. Sªs nos honram com as suas presenças, para continuarmos os debates sobre a atualização do Código de Defesa do Consumidor.

Cumprimento o nosso Senador Ricardo Ferraço, Relator da matéria, que tem se dedicado com bastante entusiasmo a este tema, à análise desses três projetos e de outros temas de interesse dos consumidores brasileiros.

Quero aproveitar para registrar que, no dia 15 de março, na próxima sexta-feira, comemoramos o Dia Mundial dos Direitos do Consumidor.

A ideia da criação do Dia Mundial dos Direitos do Consumidor surgiu em 15 de março de 1962, quando o então Presidente norte-americano John Kennedy enviou ao Congresso daquele país mensagem anunciando os quatro direitos básicos do consumidor: informação, segurança, escolha e participação na elaboração das políticas públicas.

A mensagem de Kennedy abriu caminho para as atuais leis de proteção ao consumidor em todo o Planeta, levando-se em conta que, independentemente de situação econômica ou social, todo cidadão tem direitos como consumidor.

A data foi comemorada, inicialmente, em 1983. Dois anos depois, em 1985, a Assembleia Geral da ONU adotou os direitos do consumidor enunciados como diretrizes das Nações Unidas, assegurando legitimidade e reconhecimento internacional dos direitos.

De lá para cá, vivemos um tempo de reafirmação do direito consumerista. Tanto quem adquire bens e serviços como os fornecedores estão mais conscientes de seus papéis nessa relação, que deve ser pautada acima de tudo pelo respeito.

Gostaria, neste momento, de fazer uma referência e render homenagens ao desempenho dos PROCONs em todo o Brasil, de todo o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, do Ministério Público e das Defensorias Públicas, que, em diversas partes do nosso País, têm feito um trabalho digno de louvor, defendendo, prevenindo e divulgando os direitos básicos dos consumidores.

Em alguns Estados, os próprios magistrados têm somado esforços para auxiliar os consumidores, a exemplo do que acontece no Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon), que se trata de uma associação civil de âmbito nacional sem fins lucrativos, de caráter científico, técnico e pedagógico. E nós já tivemos representantes dessa instituição aqui nos nossos debates.

No que se refere à audiência pública de hoje, na qual debateremos a proposta consubstanciada no PLS nº 282, de 2012, do ilustre Senador José Sarney, de aperfeiçoar a disciplina das ações coletivas prevista na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1999, o Código de Defesa do Consumidor, eu quero iniciar agradecendo à Comissão de Juristas, aqui representada pela Drª Ada Pellegrini Grinover, pela elaboração, pela sugestão apresentada ao Senado Federal, após mais de um ano de trabalho, em que essa Comissão de Juristas, presidida pelo Ministro Herman Benjamin, ouviu diversas instituições, ouviu as entidades do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e apresentou essa proposta para apreciação do Senado Federal, que se transformou em projeto de lei de autoria do então Presidente do Senado José Sarney e que motivou a criação desta Comissão Especial, que tem como Relator o Senador Ricardo Ferraço e que tenho a honra de presidir.

A Comissão Temporária de Modernização do Código de Defesa do Consumidor foi criada com a finalidade de examinar os Projetos de Lei do Senado nºs 281, 282 e 283, todos de 2012.

A criação de uma comissão temporária específica para esse fim deveu-se à importância e ao alcance das citadas proposituras e também ao impacto que podem trazer à vida cotidiana de milhões de brasileiros. E deveu-se, ainda, à necessidade de modernizar o código, que, embora sendo um inegável marco na história das relações de consumo em nosso País, necessita de ajustes em função das rápidas e inevitáveis mudanças na forma de comércio e de prestação de serviços, motivadas pelo processo de globalização e pelas surpreendentes inovações tecnológicas.

Esta Comissão entende que a participação das senhoras e dos senhores aqui presentes será fundamental para chegarmos a um bom resultado nos nossos trabalhos.

Gostaria de destacar que, para o debate do tema em pauta, o aperfeiçoamento da disciplina das ações coletivas, contamos nesta audiência com a presença de renomados especialistas e militantes na defesa do consumidor. As relações de consumo em nosso País cresceram tanto em complexidade quanto em volume nos últimos anos, em função do incremento do comércio eletrônico e do aumento do poder aquisitivo de grandes camadas da população.

O Código de Defesa do Consumidor, um instrumento jurídico de grande importância, que se tornou uma indiscutível referência na legislação sobre as relações de consumo, precisa agora ser atualizado e aprimorado para acompanhar essa evolução.

O aumento da demanda e da oferta de bens e serviços deve ser saudado pelo que tem de representativo de aumento da renda, de inclusão social e de promoção da qualidade de vida. Entretanto, os conflitos relacionados com o consumo tendem a acompanhar esse crescimento como se pode facilmente observar.

O PLS nº 282, de 2012, que ora entra na nossa pauta de discussões, pretende desjudicializar esses conflitos, implementando os mecanismos consensuais de solução de controvérsias. Além disso, ao valorizar a ação coletiva, o projeto previne a multiplicidade das demandas individuais que inviabilizam a devida prestação jurisdicional, com o desgaste do Poder Judiciário e prolongamento do tempo de espera pelas decisões.

Esta audiência, tenho certeza, contribuirá para o aprimoramento das soluções propostas no projeto em pauta.

Antes de passar a palavra ao Senador Ricardo Ferraço, Relator da matéria, não posso deixar de cumprimentar a Presidenta Dilma pela decisão de isentar todos os produtos da cesta básica dos impostos federais. Sem dúvida, isso beneficia consumidores de todo o País, especialmente os consumidores de menor poder aquisitivo, que gastam grande parte do seu salário comprando alimentos.

É importante registrar, Senador Ricardo Ferraço, que hoje, entre as famílias de menor poder aquisitivo, as mulheres são maioria como chefes de família. Portanto, isso tem um impacto extremamente positivo na vida das mulheres brasileiras, especialmente as de menor poder aquisitivo, já que nós temos tido, nos últimos anos, uma inflação sobre o preço dos alimentos superior à inflação dos demais produtos.

E quero também dizer da nossa expectativa em relação às notícias de que a Presidenta Dilma anunciará no dia 15, que é o Dia Nacional de Defesa do Consumidor, diversas medidas de fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Quero registrar que V. Exª, desde o início dos nossos trabalhos, tem reiterado a importância do fortalecimento da rede de PROCONs, no sentido de que eles possam ter um caráter resolutivo maior, que possam cumprir um papel cada vez mais importante na defesa dos consumidores brasileiros. E é claro que estamos na expectativa de que tenhamos medidas muito positivas, muito avançadas a serem anunciadas pelo Governo Federal no dia em que se comemoram os direitos do consumidor.

Agradecendo mais uma vez a presença de todos, que nos honram com suas presenças, passo a palavra ao Relator da matéria, Senador Ricardo Ferraço.

**O SR. RICARDO FERRAÇO** (Bloco/PMDB – ES) – Sr. Presidente, Senador Rodrigo Rollemberg; nossos convidados que, seguramente, com suas presenças, estarão enriquecendo muito este que é um dos mais importantes debates que nós estamos desenvolvendo e fazendo nesta reunião legislativa. Um debate que diz respeito diretamente ao dia a dia de todos os brasileiros; um debate que está relacionado à necessária adequação do nosso Código de Defesa do Consumidor à realidade conjuntural e econômica, à realidade conjuntural social.

É sempre importante dizer – e eu tenho insistido nesta tese, Sr. Presidente, caros convidados, brasileiros que nos acompanham pela TV Senado – que nós não estamos, na prática, trabalhando a alteração do Código de Defesa do Consumidor. Nós temos a plena convicção de que essa é uma lei que se tornou referência em nosso País, evidentemente uma lei que é referência no mundo, uma lei avançada. Portanto, a nossa preocupação está sempre na direção de consolidarmos os desafios que foram alcançados e fazermos as devidas adequações à nossa realidade. Quer dizer, fazendo e tratando dessa forma, nós estamos mantendo o nosso código mais vivo; nós estamos pautando os nossos debates pelas novas relações de consumo, relações que precisam ser cada vez mais éticas e equilibradas, coibindo a publicidade enganosa, protegendo a saúde e a segurança do consumidor, assegurando-lhe o direito à informação clara e precisa e estimulando a educação para o consumo.

Nesses 22 anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor, muita coisa mudou no cenário econômico e político do País. E é em meio a essas mudanças que nós estamos construindo não apenas novas relações de mercado, mas a necessidade de termos o melhor e atual monitoramento nessas relações de mercado.

A mudança mais óbvia foi, seguramente, a explosão do comércio eletrônico, que mal existia quando o código foi editado. Esse foi o primeiro ponto que nós enfrentamos aqui, nesta Comissão, em nossas audiências públicas É claro que a lei precisa se adequar ao mundo da Internet, ao mundo sem volta. O consumidor com mais acesso à informação ganhou mais poder de escolha e mais voz.

Vale também lembrar que as vendas *on-line* já fazem parte da rotina de pelo menos 30 milhões de brasileiros, totalizando uma comercialização acima de R$25 bilhões nas relações de consumo em nosso País.

Precisamos ainda atualizar o nosso código, Srªs e Srs. Senadores, ao novo desenho da sociedade brasileira. Se o governo Lula democratizou o acesso ao crédito e garantiu a ascensão social de mais de 30 milhões de brasileiros, o mercado precisa estar preparado para atender à demanda de consumo dessa nova e bem-vinda classe média.

Talvez as piores armadilhas ao consumidor sejam as promoções tentadoras e as ofertas de crédito fácil, que muitas vezes confundem os mais desavisados e levam ao superendividamento, Esse foi exatamente o tema de nossa última audiência pública, Sr. Presidente.

É urgente estabelecer a possibilidade de repactuação de dívidas em favor do consumidor superendividado. No entanto, mais urgente ainda é prevenir o superendividamento com medidas de educação financeira e controle mais rigoroso de concessão de crédito, sem deixar de reconhecer, evidentemente, a importância da ferramenta crédito nas relações de consumo e na necessidade que as pessoas têm de acesso a bens, produtos de primeiríssima necessidade; e sem deixar de considerar o quanto o crédito é importante no dia a dia e no aquecimento da economia brasileira.

A exemplo de vários outros países mais desenvolvidos, a legislação brasileira precisa, o quanto antes, adotar a figura do crédito responsável e exigir mais transparência nas informações do consumidor, ou seja, ter dever e responsabilidade não apenas de quem acessa ao crédito, mas de quem fornece o crédito para um mercado absolutamente saudável, o que interessa não apenas à microeconomia, mas, seguramente, interessa às variáveis da macroeconomia.

Cabe ao Código de Defesa do Consumidor definir e proibir práticas comerciais abusivas que favorecem o superendividamento, assim como garantir que instituições financeiras assumam a responsabilidade pela avaliação da capacidade de pagamento de seus clientes, de forma que os contratos sejam firmados de forma consciente e segura.

Não menos importante, Sr. Presidente, Srªs e Srs. Senadores, é o tema que nos traz a esta Comissão, na manhã de hoje, já enfocado pelo nosso diligente Presidente, Senador Rodrigo Rollemberg. Insisto: há necessidade de disciplinarmos ações coletivas, permitindo que elas atendam mais rápido a Justiça ou que possam receber as ações coletivas um tratamento de prioridade. Esse será um ganho enorme para o consumidor que ainda é o elo mais frágil da cadeia produtiva.

Vejamos o último relatório do Conselho Nacional de Justiça sobre os números da Justiça brasileira, que estampa o congestionamento em nossos fóruns e tribunais, a morosidade e a enorme quantidade de processos pendentes de julgamento em nosso País. Só na primeira instância da Justiça nacional, a média geral de congestionamento chega a 70%. Dos quase 90 milhões de processos que tramitam na Justiça brasileira, em 2011, apenas 26 milhões foram baixados. E o pior: o estoque de processos em andamento está crescendo gradativamente. Entre 2010 e 2011, o aumento foi de aproximadamente 4%.

Esses números justificam a necessidade de se discutir o fortalecimento do processo coletivo no Brasil como alternativa viável para assegurar o acesso à Justiça e, ao mesmo tempo, desafogar os tribunais.

Ao priorizar o processamento de julgamento das ações coletivas, o Projeto nº 282, ora em discussão, tem como grande mérito reduzir as demandas individuais, que têm afogado o Judiciário brasileiro. Tem o mérito também de fortalecer a atuação das nossas associações em defesa dos consumidores e de estender os efeitos das decisões judiciais a cidadãos vitimados pelo mesmo dano em qualquer parte do País, oferecendo-lhe inclusive alternativas para que nós possamos desjudicializar aquilo que for possível, em razão das pactuações administrativas.

Vale registrar, Sr. Presidente, que 80% das demandas cíveis são referentes a queixas dos consumidores. As reclamações em matéria de comércio eletrônico, por exemplo, chegaram a mais de 22 mil, em 2010.

É nesse cenário, Srªs e Srs. Senadores, que contamos efetivamente com a colaboração de nossos convidados na manhã de hoje, que trarão seguramente suas visões, trarão aqui suas experiências. Portanto, além da Comissão de Juristas, que deu uma extraordinária contribuição para que nós pudéssemos “startar” esse processo, é dever desta Comissão agora detalhar um pouco mais, enfrentar um pouco mais e aprofundar um pouco mais todos esses temas que foram tratados pela Comissão de Juristas, assim como incorporar outros tantos, como o projeto que vai tratar da defesa, enfim, dos nossos PROCONs País afora, que são o elo de capilaridade do direito do consumidor. O consumo sustentável, o consumo infantil, a obesidade infantil, enfim, tudo isso fazendo parte dessa agenda que nós estamos constituindo no Senado da República seguramente como um dos temas mais importantes que nós estamos tratando neste momento, nesta reunião.

De modo, Sr. Presidente, que com essas palavras e registros eu devolvo a V. Exª a palavra e a coordenação, para que nós possamos ouvir os nossos convidados.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Rodrigo Rollemberg. Bloco/PSB – DF) – Muito obrigado, Senador Ricardo Ferraço, relator da matéria.

Registro, já entre nós, a presença do Sr. Murilo de Moraes e Miranda, Promotor de Justiça do Estado de Goiás e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor, e da Srª Valquíria Oliveira Quixadá Nunes, Procuradora Regional da República da Procuradoria Regional da República da 1ª Região.

Eu apenas vou sugerir, em função do grande número de convidados: nós vamos ouvir os convidados que estão à mesa e, em seguida, nós os convidaremos para fazer daqui da mesa a exposição de V. Sªs.

Vou sugerir, se houver concordância dos relatores e dos demais membros da Mesa, que inicialmente destinemos 15 minutos de tempo para cada convidado.

Então, sendo assim, nós vamos ouvir, inicialmente, a Drª Ada Pellegrini Grinover, que é membro da comissão de juristas para a atualização do Código de Defesa do Consumidor. A Drª Ada Grinover fez parte dessa comissão de juristas e fez parte – não é, Dr. Ada? – da elaboração do Código de Defesa do Consumidor vigente. Portanto, é uma pessoa de enorme experiência, de grande competência, reconhecida competência na área, e certamente tem uma contribuição muito valiosa a dar a este debate.

Com a palavra a Drª Ada Grinover.

**A SRª ADA PELLEGRINI GRINOVER** – Muito obrigada, Senador Rollemberg, Presidente desta comissão. Saúdo o Senador relator dos temas tão importantes que esta comissão está examinando. Cumprimento os meus colegas, que são, na verdade, companheiros de jornada, de longas jornadas nessa caminhada sempre em defesa do consumidor. Cumprimento os demais Senadores, Deputados, senhores e senhoras presentes.

Creio que, nesses quinze minutos, antes de mais nada, seria importante falarmos alguma coisa sobre o espírito que orientou essa proposta de alteração de algumas regras a respeito dos processos coletivos de ação civil pública, que nós preferimos denominar agora de ação coletiva, porque o nome de ação civil pública já foi bastante criticado, embora esteja na Constituição.

Então, o que nós prefixamos, quando tratamos essa parte do Código de Defesa do Consumidor, foi, sobretudo, superar algumas dificuldades que a prática da utilização de processos coletivos no Brasil tem sido demonstrada claramente.

Tivemos, é claro, um grande avanço, tanto com a Lei da Ação Civil Pública como com o sucessivo Código de Defesa do Consumidor e, sem dúvida, muitas conquistas foram obtidas.

No entanto, demonstrou-se a existência de algumas tergiversações que dificultam até o desenvolvimento da ação coletiva. Eu me refiro, só para exemplificar, a problemas que derivam do Código de Defesa do Consumidor quanto à competência, de maneira que muitas vezes há uma multiplicidade de demandas e praticamente idênticas, que estouram em diversas comarcas ou em diversos Estados. Eu me refiro à problemática de alguma tendência de interpretação equivocada do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, que parece indicar a restrição da coisa julgada ao âmbito da competência, de maneira que temos uma coisa julgada paulista, uma coisa julgada mineira, uma coisa julgada fluminense, sem que se tenha noção efetivamente do que significa uma coisa julgada *erga omnes*. Refiro-me a problemas que têm surgido nos tribunais com relação ao tema da prescrição, porque se tem confundido prescrição prevista para a pretensão deduzida na ação popular com a prescrição prevista para pretensões que dizem respeito a direito dos consumidores.

Eu me refiro também à polêmica em relação ao cabimento de controle difuso da constitucionalidade por intermédio de processos coletivos. Enfim... Sobretudo, refiro-me a dois problemas muito sérios que são a própria eficácia, a própria eficiência de uma sentença coletiva que leva muito tempo para ser cumprida e a problemática da concomitância de ações coletivas com ações individuais, como se vê, por exemplo, no campo da saúde, que multiplicam demandas individuais quando o ideal seria traçar uma política pública de saúde por um processo coletivo.

Então, a primeira preocupação foi exatamente a de superar dificuldades que a utilização, durante mais de vinte anos, de processos coletivos têm demonstrado, esclarecendo alguns pontos, orientando o intérprete no sentido da melhor concepção de uma Teoria Geral de Processos Coletivos para quê? Para dar mais celeridade ao processo coletivo e para dar mais eficácia à decisão coletiva.

Em poucos minutos não é possível examinar, particularmente, cada uma dessas propostas. Mas, apenas para exemplificar, eu realçaria a prioridade de processamento e julgamento da ação coletiva, o procedimento da ação coletiva bastante compacto, muito mais compacto do que a ação ordinária prevista, o rito ordinário previsto no Código de Processo Civil, facilitação para as perícias que são um problema, com relação ao adiantamento dos honorários do perito, etc.

Devo dizer, como segunda observação, que não há, na verdade, nada, nessa proposta, de profundamente revolucionário. Nós tivemos, como todos sabem, a possibilidade de se aprovar, na Câmara dos Deputados, uma nova lei sobre a Ação Civil Pública. No entanto, na própria Câmara dos Deputados, o projeto de lei, de que também participei, não passou na Comissão de Constituição e Justiça, provavelmente porque havia avanços – que eu considero perfeitamente justificados –, mas muitos deles com relação ao atual sistema brasileiro de processos coletivos.

Então, nessa proposta, a Comissão de Jurista quis evitar alguns temas mais polêmicos que poderiam dificultar a tramitação e a aprovação legislativa. Por exemplo, não há nenhuma previsão nessa proposta de exigência de uma representatividade adequada para as associações; não há previsão do regime da coisa julgada, que havia no projeto de lei da ação de civil pública com uma coisa julgada *pro et contra*; não há uma proposta de uma possibilidade de uma coletivação da ação individual por parte do próprio juiz; não se prevê ação coletiva passiva, de maneira que, na verdade, essa proposta, eu não diria que é tímida, mas, de qualquer maneira, não traz mudanças substanciais em relação ao sistema vigente, salvo naquilo em que se entende que o sistema vigente possa ser aperfeiçoado.

Era isso o que eu gostaria de esclarecer nessa minha fala inicial, dizendo da minha satisfação pelo convite que recebi e agradecendo muito esta oportunidade.

**O SR. PRESIDENTE** (Rodrigo Rollemberg. Bloco/PSB – DF) – Muito obrigado, Drª Ada Pellegrini Grinover, pela contribuição que traz a este debate.

Quero dizer que a população pode participar deste debate enviando perguntas através do Alô Senado, telefone 0800612211. Estamos tendo sempre uma participação muito expressiva da população nos debates e também pelo Twitter @alosenado.

Vamos agora, então, ouvir a Srª Rosana Grinberg, Presidente do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor.

**A SRª ROSANA GRINBERG** – Bom dia a todos.

Gostaria de, na pessoa do Presidente desta Comissão, Senador Rodrigo Rollemberg, cumprimentar todos os componentes da Mesa. Gostaria também de agradecer o honroso convite para participar deste debate, dizer que estou aqui, no momento, como Presidente do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor, que congrega no País mais de 20 entidades civis, trazendo para este debate um posicionamento eminentemente prático, resultado da nossa vivência no dia a dia. Cumprimento, antes de qualquer coisa, a grande jurista, Professora Ada Grinover, mestre de todas nós.

Quero dizer que optei por fazer uma abordagem – até porque o tempo não permitiria uma abordagem detalhada – de ordem mais genérica a respeito desse PL nº 282, de 2012.

No processo civil brasileiro, até o advento da ação civil pública em 1985, posteriormente mais bem instrumentalizada pelo Código de Defesa do Consumidor, de 1990, pode-se afirmar que as pessoas coletivamente consideradas estavam desprovidas do direito de ação no Brasil. Então, a ação civil pública criou uma situação de igualdade para todos os brasileiros, na medida em que se tornou um instrumento de extraordinária relevância, utilizado tanto pelo Ministério Público inicialmente quanto pelas associações civis, sem qualquer burocracia, em defesa dos consumidores, do meio ambiente, do patrimônio público e demais interesses e direitos difusos coletivos e individuais homogêneos, excluídas tão somente as questões tributárias por força de interpretação dos tribunais superiores.

Falei acima que esse instrumento de extraordinária importância para a cidadania brasileira foi introduzido no nosso ordenamento formal sem qualquer burocracia. De fato, quando reforço esse aspecto é porque, no nosso entendimento, o PL nº 282, de 2012, das ações coletivas, se desgarra completamente desse princípio à medida que institui uma verdadeira via-crúcis para o manejo das ações coletivas, em especial da ação civil pública, quando cuida dos interesses e direitos individuais homogêneos (Art. 90 e §§).

É certo que, diferentemente daquilo que ocorre atualmente, caso o PL se transforme em lei, o exercício da ação civil pública para defesa de direitos individuais homogêneos restará carregado de tantas formalidades, a nosso ver inúteis e desnecessárias, que inexoravelmente, por vias transversas, resultará no acúmulo desmedido de ações individuais, sobrecarregando ainda mais o Poder Judiciário, além de resultar em enormes prejuízos para os cidadãos comuns que não dispõem de recursos para propor as ações que atualmente são manejadas livremente em benefício deles, pelas associações civis, pela Defensoria Pública, pelos PROCONs e pelo Ministério Público. Todas essas entidades dependerão de uma formalidade que restrinja, a nosso ver, o direito de ação, na medida em que terão de esperar a comprovação da inexistência de outra demanda coletiva idêntica que eventualmente tenha sido proposta em qualquer uma das comarcas desse imenso País.

Quando se diz que há ofensa ao direito de ação, com excessiva desigualdade de tratamento, inclusive com ofensa ao princípio constitucional da livre recorrência ao Poder Judiciário, é porque a mesma exigência não se faz para o exercício da ação individual; ou seja, quando uma pessoa, ou uma empresa, propõe uma ação individual, não necessita fazer prova de que ela própria não já tenha exercitado a mesma demanda contra o mesmo réu em outra comarca do território nacional. Isso é assim por uma razão muito simples: quem deve demonstrar essa possível deslealdade do autor é o réu da demanda, sendo justamente por isso que a Constituição Federal a ele assegura o devido processo legal e a ampla defesa.

Aliás, está no Código de Processo Civil, que é aplicável subsidiariamente à ação civil pública, que cabe ao réu, por ocasião da contestação, levantar em preliminares à existência de litispendência, repetição de ação que está em curso em outra comarca envolvendo as mesmas partes e coisa julgada, controvérsia já decidida com trânsito em julgado em outra comarca. Ora, se é assim no processo civil brasileiro, segundo aliás o padrão de todos os direitos dos povos civilizados onde há democracia, afigura-se, a nosso ver, injusto e inaceitável e mesmo inconstitucional que o ajuizamento de uma ação civil pública passe agora a depender de exigências cartorárias que não ocorrem em relação ao manejo da ação individual por qualquer pessoa no Brasil.

Com a devida vênia e com todo o respeito que tenho pelos autores deste PL, mestre de todos nós, e mesmo admitindo que esses ilustres juristas tenham pensado, como de fato pensaram, em oferecer melhores condições ao exercício da demanda coletiva, não há como afastar o equívoco em que se incorreu na idealização desse mencionado PL, que, em verdade, vai instituir no Brasil duas categorias de cidadãos segundo o exercício do direito de ação. Uns poderão continuar promovendo ações individuais da forma como fazem hoje, e outros, os beneficiários das ações coletivas, que somente poderão residir em juízo se fizerem a prova premonitória de que o objeto desta demanda ainda não seja objeto de igual demanda contra o mesmo réu em outra comarca do território nacional.

Vou adentrar em outros pontos específicos do PL. Não vou entrar em todos evidentemente. Acredito que a colega Valquíria Quixadá, que integra comigo a Comissão de Especialistas no Ministério da Justiça, falará sobre outros textos.

O inciso III, §1º do art. 81, cria também uma dificuldade para o exercício da ação que trate de direito individual homogêneo na medida em que deixa a critério do juiz, de forma subjetiva, analisar sobre se os mencionados direitos individuais homogêneos recomendam ou não o exercício da tutela coletiva. Como é comum, sempre que se maneja uma ação coletiva, pede-se antecipadamente uma providência cautelar, ou mesmo de antecipação de mérito, para evitar danos permanentes ou já configurados contra pessoas beneficiárias dessa mencionada ação.

Assim, pois, tornar-se-á, a nosso ver, inútil a demanda coletiva, seja em razão da cartorialidade acima referida, que antecede a sua propositura, seja ainda em decorrência de que, diferentemente do que ocorre atualmente, caberá ao juiz dizer se os direitos individuais homogêneos, de origem comum, são hábeis ou não ao manejo da ação coletiva.

Além de ser um prejuízo enorme para o exercício da cidadania, também resultará no aumento descomunal de recursos e mais recursos ao Poder Judiciário, com prejuízo evidente à prestação jurisdicional.

Outra questão que me parece de extrema relevância diz respeito à instituição de audiência de conciliação, consoante estabelecido no art. 90-b do PL, onde está dito que as partes ou seus procuradores habilitados a transigir para tal fim comparecerão.

Ora, admitindo-se uma ação proposta por uma associação civil, ou pelo MP, ou pela Defensoria Pública, objetivando a reparação de direitos individuais homogêneos, torna-se impensável aplicar-se aí o instituto da transação. Tal se diz porque o ente autor da ação coletiva, como se sabe, não é o detentor do direito objeto da demanda e essa ação só é proposta justamente porque os detentores do direito em discussão não estão identificados. Portanto, não há sequer como compreender qual a *ratio essendi* dessa norma, que nunca poderá, a nosso ver, ser aplicada, afigurando-se tão somente como uma fase de protelação da demanda em benefício do réu.

Parece-nos inconstitucional o dispositivo, já que é impossível ao autor coletivo transigir sobre direito que não lhe pertence, nem se diga que o §6º desse dispositivo teria como legitimar essa transação, primeiro, porque também não detém o próprio MP poderes para autorizar a transação de direitos individuais homogêneos; segundo, porque, conforme está dito ali, se aos membros do grupo, categoria ou classe remanesce o direito de não concordar com a transação, podendo, nesse caso, propor a ação individual, a situação fica pior ainda, quer dizer, as pessoas mais humildes, que nunca tiveram condição de contratar um advogado, depois de uma transação malsucedida, perderão o direito e a esperança.

Considerando que o PL não traz, a nosso ver, qualquer modificação na legislação atual que não seja em desfavor da sociedade, que tem se beneficiado com a ação civil pública, sem dúvida um dos maiores e melhores instrumentos de cidadania do povo brasileiro, penso que se o Poder Legislativo brasileiro negar seguimento a esse PL estará fazendo justiça, principalmente àqueles que lidam, no dia a dia, pela proteção das classes menos favorecidas em todo o território nacional desde 1985, com a criação da ação civil pública, em especial a partir de 1990, com o advento do CDC.

Se o objetivo da atualização do CDC, como vimos até há pouco tempo, é a sua modernização, inclusive nessa parte de comércio eletrônico e superendividamento, sobretudo em decorrência do inquestionável surgimento e desenvolvimento dessas novas tecnologias, certamente que a parte processual de tal iniciativa, a nosso ver, não necessita. Pelo contrário, o processo coletivo encontra-se sedimentado na jurisprudência dos tribunais brasileiros, onde, aliás, demorou para ser compreendido.

Entendemos, e aqui estamos num debate de ideias, assim, que essa modificação, agora e pela forma como previsto no PL, significaria apenas um retrocesso – é o nosso entendimento –, sendo, pois, inoportuna no momento.

Muito obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (Rodrigo Rollemberg. Bloco/PSB – DF) – Muito obrigado. Quero agradecer à Drª Rosana Grinberg, presidente do Fórum Nacional das Entidades Civis de Defesa do Consumidor, pela contribuição que traz a este debate.

Registro, com alegria, as presenças entre nós da Drª Claudia Lima Marques, que é membro da Comissão de Juristas que trabalhou, também, na atualização do Código de Defesa do Consumidor e participou com a gente, aqui, da última audiência pública sobre superendividamento, e também da Drª Clarissa Costa de Lima, Juíza de Direito do Estado do Rio Grande do Sul e presidente do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor.

Ao longo da reunião, nós registraremos outras presenças.

Passo, agora, a palavra ao Dr. Paulo Roberto Binicheski, Promotor de Justiça de Defesa do Consumidor do Ministério Público do Distrito Federal, em substituição ao Dr. César Bechara, Presidente da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público.

**O SR. PAULO ROBERTO BINICHESKI** – Bom dia a todos. Senador Rodrigo Rollemberg, Presidente desta Comissão, Senador Ricardo Ferraço, digno Relator, Profª Ada Pellegrini Grinover, professora de nós todos, e Profª Claudia Lima Marques, obrigado. São as nossas referências, são a nossa luz, que ilumina a nós estudantes de Direito. Aproveito para estender o cumprimento a todos os demais companheiros da Mesa e os companheiros que daqui a pouco nos honrarão com as suas falas.

Eu sou Promotor de Justiça há 20 anos. Uma das primeiras ações que deu algum resultado efetivo para a sociedade foi quando atuei na área de Direito do Consumidor, ainda jovem – acho que a juventude já vai fugindo da presença deste promotor –, no Estado de Roraima, quando iniciamos o Ministério Público Estadual naquele Estado – depois, eu vim para o Distrito Federal –, em que entrei com uma ação civil pública ou uma ação coletiva, como preferimos chamar agora, usando o Código de Defesa do Consumidor na proteção dos usuários do transporte coletivo, porque algumas empresas de ônibus daquele Estado, na Comarca de Boa Vista, capital, teimavam em não oferecer número de ônibus suficiente para o transporte eficaz. E usamos o nosso CDC como uma inovação. Era um Estado novo, começando. Nós vemos que, passados 20 anos, aqui, no Distrito Federal, o mesmo problema persiste. Ou seja, apesar de o nosso Código de Defesa do Consumidor ter um grande avanço, muitos dos problemas que enfrentávamos há 20 anos ainda continuam. Então, há uma necessidade sempre da atualização e do melhoramento desse nosso importante instrumento, que é o Código de Defesa do Consumidor.

No que tange à efetividade, à atualização das ações coletivas, eu destaco, sem dúvida nenhuma, a restauração daquele instituto do efeito *erga omnes* da sentença judicial, dando ganho de causa numa ação coletiva, em que procura dirimir aquele possível não alcance em todo o Território nacional, quando um demandado for condenado a reparar um prejuízo ao consumidor de modo coletivo.

E eu digo, Senador Rodrigo Rollemberg, por uma experiência própria aqui, na nossa Promotoria de Defesa do Consumidor do Distrito Federal, do equívoco da atual redação ou do que se busca entender com um efeito *erga omnes*.

Eu entrei com uma ação coletiva contra uma determinada empresa de ônibus que presta transporte de passageiros e que passa por Goiânia, passa pelo Distrito Federal e vai até alguns Estados do Norte, e o juiz, ao condenar a empresa a oferecer banheiros limpos aos usuários, o que parecia óbvio, disse que restringia os efeitos da sua decisão aos limites do território. Aí eu pensei: ora, quer dizer que a empresa, uma vez ultrapassadas as fronteiras do Distrito Federal, pode voltar a ter banheiro sujo. É um contrassenso.

Então, essa restauração do efeito *erga omnes* tem um alcance excelente na defesa do consumidor, que é o grande objetivo na ação coletiva.

O banco de ações coletivas também é outro instrumento inovador, fruto de inúmeras discussões dos promotores que atuam na área de defesa do consumidor em nosso País. Isso é um anseio de nós todos. Acredito que o Dr. Murilo possa até vir a falar sobre o assunto, porque se discute essa criação na Associação dos Promotores de Defesa do Consumidor.

E, hoje, o próprio Conselho Nacional do Ministério Público já está implementando esse banco de ações coletivas, não só na defesa do consumidor como também nas questões da improbidade administrativa.

Então, esse banco de ações coletivas é uma grande inovação que vem beneficiar a defesa do consumidor de modo coletivo. E também a própria exigência que está no PL, caso algum ente, tanto o Ministério Público ou a Defensoria Pública ou uma instituição privada, venha a ingressar com uma ação, da necessidade da consulta a esse banco de dados, para evitar repetições de demandas. Às vezes um promotor aqui do Distrito Federal ou de outro Estado entra com uma ação, e já existe uma ação semelhante no mesmo Estado ou num Estado vizinho, com a mesma finalidade, com os mesmos objetivos. Então, há uma repetição de demandas, e essa busca no banco de dados certamente evitará a repetição desnecessária.

Também, deve ser destacado o que a Professora Ada Pellegrini já falou sobre a questão da prioridade do processamento das ações coletivas. Nós, na nossa experiência... Eu sou Promotor de Justiça há 20 anos e de Defesa do Consumidor há cerca de oito anos, e nós temos processo tramitando há 15 ou 16 anos, justamente porque não se dá prioridade a essas demandas coletivas. Isso, porque parece que o juiz julgar um processo coletivo torna-se muito complexo. Ele vai deixando essas ações para o lado e trabalha com processos mais fáceis. Então, acredito que essa necessidade da priorização pode superar esse obstáculo da morosidade do processo.

E, assim, sem querer me alongar muito, também faço a atenção aqui da inovação, da possível utilização de recursos do Fundo Constitucional da ação civil pública para a realização de provas. Nós sabemos que um processo sem prova é um processo natimorto, que não chegará a lugar nenhum, não obstante a previsão da chamada inversão do ônus da prova, que, em alguns casos, talvez não seja utilizada. Então, poder usar os recursos do Fundo para fazer prova num processo é uma excelente inovação e supera muitos obstáculos.

Para encerrar esta minha fala, Sr. Presidente, gostaria de fazer uma sugestão, talvez simplória, mas que vem àquilo que a gente encontra no exercício diário da promotoria. Uma ação civil pública às vezes transita em julgado, e aqueles que são os beneficiários da ação não tomam conhecimento ou tomam conhecimento e não buscam a execução dos seus créditos, porque o crédito não é um valor relevante.

Eu acho interessante, já tinha conversado até com o Professor Leonardo Bessa, no sentido de colocar no projeto – e acho que aqui seria o caso de colocar no art. 97 – um artigo, uma disposição, dizendo que aquele condenado numa ação civil pública, condenado a um processo indenizatório, tenha de cumprir espontaneamente o julgado no prazo de 15 dias, sob pena de multa, como já é no processo civil ordinário.

Uma das grandes dificuldades que estudávamos no processo civil – e, se não me falha a memória, o Prof. Ovídio Baptista que dizia isso –, havia a necessidade primeiro de um processo ter cognição ou conhecimento, para depois, futuramente, num processo de execução, em que novamente haveria uma situação...

O processo civil buscou abreviar isso e impõe a multa, quando o devedor ou condenado não paga espontaneamente. E acho que a gente poderia colocar, talvez, no art. 97, algo nesse sentido, dizendo que aquele que for condenado numa ação civil pública... Acho que a redação poderia ser esta, um parágrafo único, aí se tem de olhar uma forma redacional: transitada em julgada a ação condenatória, o vencido deverá cumprir espontaneamente o julgado no prazo de 15 dias sob pena de multa de 10% sobre o valor da condenação.

Acho que dará uma grande efetividade ao processo essa nossa sugestão aqui, como nossa pequena contribuição.

E não deixo, para encerrar a fala, de cumprimentar os meus alunos, que vieram assistir a esta nossa exposição.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Rodrigo Rollemberg. Bloco/PSB – DF) – Muito obrigado, Dr. Paulo Roberto, pela contribuição que traz a este debate.

Quero registrar, mais uma vez, que a população pode participar encaminhando perguntas aos nossos convidados pelo telefone 0800 612211, que é o telefone do Alô Senado, ou pelo *Twitter* @AloSenado.

Registro também com muita alegria a presença do Dr. Carlos Almeida Filho, Defensor Público do Amazonas e Titular da Defensoria de Ações Coletivas e Presidente da Associação dos Defensores Públicos do Estado do Amazonas.

Vamos ouvir agora o Dr. Horácio Xavier Franco, Defensor Público do Estado de São Paulo e Coordenador da Comissão Nacional de Defensores Públicos de Defesa do Consumidor.

**O SR. HORÁCIO XAVIER FRANCO** – Bom dia a todos. Gostaria primeiramente de parabenizar o Senador Rodrigo Rollemberg pela condução dos trabalhos; o Senador Ricardo Ferraço, Relator da matéria, que vem conduzindo muito bem os PLs de tamanha envergadura para atualização do nosso Código de Defesa do Consumidor; e dizer da minha alegria de estar compartilhando uma Mesa com a prof. Ada Pellegrini Grinover, que é uma grande fonte inspiradora para todos nós operadores do Direito. E principalmente na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, temos a prof. Ada como uma parceira que vem incentivando e ajudando no fortalecimento na defensoria pública no âmbito nacional, na pessoa de quem aproveito para saudar todos os integrantes da Mesa. Peço vênia também para fazer menção à prof. Cláudia de Lima Marques, com quem já tive o prazer de compartilhar algumas Mesas, pois em cada fala sempre aprendemos um pouco mais, sempre temos aquela noção do comprometimento que essas pessoas têm com o direito do consumidor, que nos inspira nessa luta diária, que é a efetiva entrega da justiça aos consumidores e, no caso da defensoria pública, aos consumidores carentes, que são aqueles mais necessitados seja do ponto de vista econômico, seja do ponto de vista jurídico.

Nessa fala começo a análise do PL nº 282. Com muita sinceridade, gostaria de dizer que o PL foi muito bem estruturado. É difícil fazermos alguma crítica a esse PL, pelo menos no nosso ponto de vista, porque aqueles que atuam na tutela coletiva sabem realmente a dificuldade de conduzir e instrumentalizar uma ação coletiva, e todos os efeitos até o cumprimento dessa sentença coletiva. Então, diversas polêmicas que nos levam dia-a-dia no processo judicial foram, na verdade, instrumentalizadas e incorporadas ao Código, sepultando diversas dúvidas.

A primeira que faço menção é a questão da inserção da defensoria pública hoje no rol dos legitimados no que tange ao Código de Defesa do Consumidor. Quando a prof. Ada diz que não há nenhuma inovação no Código, ela quer dizer que a defensoria pública já figurava em outros instrumentos normativos e que, por essa razão, também trouxe agora para dentro do Código de Defesa do Consumidor.

Se eu fosse fazer alguma sugestão, faria uma em relação aos instrumentos da política nacional de defesa do consumidor, no art. 5º.

Nesse artigo sempre se faz menção “são instrumentos da política nacional da defesa do consumidor...”, aí o inciso II fala sobre a criação de promotorias do consumidor, mas quando se fala no inciso I, fala-se em assistência jurídica gratuita ao consumidor necessitado.

Fico, então, com a seguinte dúvida: se a Constituição diz que a assistência jurídica gratuita ao consumidor necessitado é uma função institucional da defensoria pública, por que na atualização do Código não se colocar a menção da defensoria pública também como instrumento dessa política nacional de defesa do consumidor? Essa é uma sugestão.

A segunda sugestão é quando se fala da dificuldade que temos para instrumentalizar ações coletivas, o Código anda bem quando insere no art. 90, “a”, § 3º, o poder de requisição do Ministério Público para poder fundamentar e instrumentalizar de forma mais eficaz uma ação coletiva, instrumento este que já consta da lei da ação civil pública.

Quando mencionamos a lei da ação civil pública, não temos dúvida do motivo do esquecimento da Defensoria Pública, porque ela é anterior à Constituição, e anterior à Constituição não haveria Defensoria Pública. Então, a lei tem, por essa razão, uma omissão. Mas já no projeto do Código fica mais uma sugestão de que enquanto também órgão do poder estatal que tem como finalidade a proteção do consumidor carente... E também não é uma inovação, já está previsto em diversos instrumentos normativos na Lei Orgânica Nacional, na Lei Orgânica de diversas defensorias públicas dos Estados e também a extensão de uma defensoria pública no poder de requisição, para facilitar a obtenção de provas e garantir uma efetiva entrega da defesa do consumidor nas ações coletivas.

Respeito e entendo muito a Comissão de Juristas quando comenta evitar os pontos controvertidos. Não se chega a esse ponto dessa controvérsia, mas escapou também, na minha análise, que o Código não menciona a litispendência de ações coletivas. Então, nesse ponto em específico tenho uma dúvida, porque a Justiça também tem tomado caminhos diversos, quando temos ou não ações coletivas em andamento. Pode até ser que, com o cadastro, isso seja mitigado e se parta para uma interpretação de que a litispendência de ação coletiva sendo obrigatória a consulta ao cadastro geraria, sim, a extinção da ação proposta posteriormente. Mas ficou uma questão apenas interpretativa, acredito que, nesse ponto, ficou um pouco dúbia, não consegui uma certa clareza nesse tema.

No que diz respeito aos bancos de ações coletivas e ao banco de termos de ajustamento de conduta, vejo como uma medida extremamente salutar, porque, na verdade, dessa forma evita interpretações sobre o limite territorial da coisa julgada. Dessa forma, fazemos com que se evitem também esforços desnecessários e dispêndio desnecessário de tempo pelos órgãos atuantes na tutela coletiva. E cito um exemplo no Estado de São Paulo. Tivemos uma ação civil pública proposta tanto pela Defensoria Pública, como pelo PROCON estadual, com uma diferença de uma semana. Uma ação foi proposta uma semana antes do que a outra e não tivemos tempo hábil de saber que ambos os órgãos estavam atuando sobre a mesma demanda e que não tínhamos condições, pela quantidade de demandas que recebemos, de evitar ou de fazer uma atuação conjunta. A questão do cadastro é extremamente salutar e reforça exatamente essa noção de coisa julgada de aspecto nacional.

Por fim, creio que, até para não me alongar muito, a defesa do consumidor no aspecto coletivo nada mais é do que a efetivação de um direito fundamental do cidadão. O consumidor é visto hoje como um ente vulnerável, mas é importante que a atualização do Código seja realmente uma atualização e não uma reforma, porque o que buscamos aqui, na verdade, é aprimorar o instrumento e não retroceder na garantia desses direitos fundamentais do cidadão.

Obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Rodrigo Rollemberg. Bloco/PSB – DF) – Muito obrigado, Dr. Horácio Xavier Franco.

Vamos agora ouvir o Dr. Gregório Assagra, dirigente do Centro de Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público de Minas Gerais e doutor e mestre em Direito.

**O SR. GREGÓRIO ASSAGRA** – Sr. Presidente, Senador Rodrigo Rollemberg, agradeço o convite que muito me honra e parabenizo-o pelo trabalho na condução desta Comissão. Também cumprimento o Senador Relator, Dr. Ricardo Ferraço, e parabenizo-o pelos trabalhos como relator e pela brilhante fala, demonstrando a importância da defesa do consumidor no cenário nacional e internacional. Não poderia deixar de cumprimentar e saudar a Profª Ada Pellegrini Grinover, uma das maiores intelectuais da história do Brasil, da realidade do País, que consegue reunir, com brilhantismo, o desafio de atuar teoricamente e também de ter uma prática consistente, importante, para a defesa dos direitos fundamentais da sociedade brasileira.

Eu não poderia deixar de saudar e cumprimentar a Prof. Drª Cláudia Lima Marques, grande jurista. É uma honra participar desta reunião com a presença de V. Exª. Saúdo e cumprimento os demais integrantes desta Mesa.

Aqui eu falo na condição de pesquisador que tem estudado esse tema desde 1996 e tem vivido a prática também na atuação no Ministério Público como Promotor e coordenador da escola da Instituição.

O Brasil tem hoje um dos sistemas mais importantes e mais evoluídos do mundo no plano da tutela coletiva. Isso está expresso em nosso constitucionalismo, na nossa Constituição e na nossa teoria dos direitos fundamentais. Contudo, não há dúvida de que há um grande vazio normativo que tem impedido o encaminhamento adequado da defesa dos direitos coletivos, em especial do consumidor, no Brasil. Eu poderia destacar aqui dificuldades relativas à competência, dificuldades em razão da falta de disciplina do procedimento, dificuldades relativas à distribuição do ônus da prova e da própria disciplina da prova e da coisa julgada, dificuldades decorrentes da falta de maior transparência em razão da inexistência de um cadastro de processo coletivo, de termos de ajustamento de condutas e do inquérito civil. Por isso, não há dúvida de que este debate e esta proposta são importantes, porque visam, em parte, suprir esse vazio normativo que tem dificultado a defesa dos direitos fundamentais dos consumidores e da sociedade em geral no País.

Observamos que, no plano da evolução normativa, nós podemos destacar três grandes momentos na história do País.

O primeiro, nessa seara da defesa coletiva, é a lei que criou a ação civil pública, que foi um divisor de águas – a doutrina fala em antes e depois da ação civil pública. Ela fez surgir um grande debate, uma grande discussão e uma atuação mais efetiva na defesa dos interesses e direitos coletivos no País.

O segundo momento histórico, o mais importante de todos, um momento extraordinário para o País, para os direitos fundamentais do País, adveio com a Constituição Federal de 1988, que inseriu os direitos coletivos como direitos fundamentais em seu Título II, Capítulo I, e também consagrou o princípio da transformação social no art. 3º, que deve ser viabilizado por intermédio da efetivação dos direitos fundamentais ou individuais, mais precisamente os coletivos.

A Constituição também inseriu como dever do Estado a defesa do consumidor, lá no art. 5º, XXXII, que estabeleceu que passa a ser direito fundamental do cidadão exigir do Estado proteção efetiva dos direitos individuais e coletivos do consumidor. Isso possui aplicabilidade imediata por força do § 1º do art. 5º, e não cabe em relação a esse dever do Estado, a esse direito fundamental do consumidor, interpretação restritiva.

Também a Constituição consagrou, como um dos princípios mais importantes, a defesa do consumidor diante da atividade econômica. Então, a atividade econômica deve também priorizar, nesse contexto, a defesa do consumidor, conforme estabelece o art. 170, V.

O terceiro momento histórico importante adveio do surgimento do Código de Defesa do Consumidor, que é uma norma principiológica que ficou também como um divisor de águas ao estabelecer várias diretrizes para a defesa dos direitos coletivos no Brasil, especialmente uma conceituação tripartida, que está de acordo com a nossa teoria dos direitos fundamentais.

Há mais de uma década, há uma grande discussão sobre uma nova disciplina em torno das ações coletivas, dos direitos coletivos, no País. Essa discussão tem ocorrido no cenário acadêmico, político, nacional e também até internacional, com a criação de um Código Modelo de Processo Coletivo.

Então, entendo que há, atualmente, passada aí mais de uma década, maturidade teórica e prática, muita experiência das instituições, experiências positivas e negativas da jurisprudência, que justificam a discussão e a aprovação de uma reforma no sistema de tutela coletiva das ações coletivas de defesa do consumidor.

Portanto, eu acredito que o encaminhamento do PLS 282 é muito positivo. Esse debate é muito positivo, para suprir essas lacunas que têm impedido a defesa do consumidor e a defesa mais adequada, mais ágil e eficiente dos direitos fundamentais coletivos.

Eu faço aqui um elogio ao trabalho extraordinário da Comissão. E eu gostaria de ressaltar alguns pontos importantes, que são positivos e que merecem aí todo o acolhimento do Congresso Nacional. O primeiro deles seria o próprio aperfeiçoamento da conceituação dos direitos ou interesses individuais homogêneos. A proposta de lei prevê uma conceituação mais clara, que demonstra o cabimento das ações quando ficar evidenciada a utilidade da ação coletiva na defesa desses direitos.

Outra diretriz, também, muito importante, que deve ser ressaltada, é a diretriz que impõe a priorização do andamento das ações coletivas. Isso é um princípio constitucional que decorre da própria necessidade de efetividade dos direitos coletivos e que se justifica pelos próprios impactos sociais das demandas coletivas, em especial da defesa coletiva do consumidor.

E também é um ponto muito positivo o capítulo sobre a competência com critérios mais objetivos, que facilitam o acesso à Justiça ao estabelecer que o local do dano ou do ilícito será o competente para o julgamento das ações coletivas. Essas ações só irão para as capitais dos Estados ou o Distrito Federal quando eles forem abrangidos pelo dano. Então, é um grande avanço, um avanço importante.

Por outro lado, a criação de um capítulo especial sobre procedimento, com possibilidade de flexibilização do procedimento de agilização, com maior clareza normativa de como o juiz deve agir dentro do processo, é um ponto muito positivo, que representa significativo avanço nessa superação do vazio normativo em termos de tutela coletiva.

A criação de um capítulo com cadastros nacionais de processos coletivos, enquetes civis e termos de ajustamento de conduta também é um ponto importante para a transparência das demandas coletivas jurisdicionais e extrajurisdicionais no País e facilitará um maior controle social. Serão evitados, com isso, também, atuações dúplices, atuações contraditórias. Isso fortalece o sistema nacional de defesa coletivo.

A previsão de revogação de alguns dispositivos e a alteração de alguns dispositivos inconstitucionais, um deles o art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, que restringe a coisa julgada à base territorial do juiz, acredito que é um ponto muito positivo.

Não é razoável, Sr. Presidente, Sr. Relator, que um juiz decida que determinado produto faz mal à saúde do consumidor e que a coisa julgada só se limite àquela comarca ou àquele Estado. Se esse produto faz mal à saúde do consumidor, se esse remédio faz mal à saúde de alguém, isso é para todos, e não só para aquele lugar onde o juiz está decidindo. Essa limitação que hoje consta do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública fere a Constituição, fere os direitos fundamentais e fere o direito da sociedade de um resultado adequado da prestação jurisdicional. Portanto, a alteração do art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, creio, é um ponto muito positivo e já é uma reivindicação muito consistente da maioria da doutrina brasileira. Também é uma reivindicação dos movimentos sociais de defesa dos direitos coletivos.

Agora, existem alguns pontos que eu acredito que mereçam um aperfeiçoamento da proposta. Vou aqui me concentrar em dois pontos.

O primeiro deles, que muito me preocupa, é o art. 87, §2º, inciso I, que estabelece que os honorários para o advogado das associações serão fixados em percentagem não inferior a 20%, calculada sobre o valor da condenação. Nós sabemos que muitas ações coletivas, entre elas as de defesa do consumidor, possuem valores altos, astronômicos. O valor de 20%, fixo como está, poderá gerar alguma espécie de desequilíbrio no resultado da prestação jurisdicional. Então, eu acredito que seria mais razoável, nesse contexto, que fosse fixado o valor de até 20%, e não no mínimo 20% do valor da causa.

Por outro lado, preocupa-me também os efeitos futuros dessa previsão, que poderá fazer com que a defesa dos direitos coletivos no Brasil se torne um grande balcão de negócios. Então, fica aqui a minha proposta no sentido de que os honorários fiquem fixados em até 20%, e não em percentagem não inferior a 20%. Até porque o sistema brasileiro não é voltado para esse tipo de negociação, mas um sistema em que a sociedade deve se envolver, bem como instituições como o Ministério Público e outras, na defesa desse direito, mas sem o objetivo de alcançar lucros e outras vantagens que poderão desvirtuar o sistema e os ideais da tutela coletiva no País.

Outro dispositivo que muito me preocupa e que acredito que mereça uma mudança, uma alteração, é o art. 90-A, §5º, que tem previsão, mesmo que de forma indireta, de prescrição e decadência para os direitos coletivos. O dispositivo fala que a citação válida interrompe a prescrição para as pretensões individuais, prescrição e decadência coletivas. Eu não acho razoável estabelecer aqui, mesmo que de forma indireta, de prescrição e decadência para os direitos coletivos difusos, porque a prescrição e a decadência geralmente ocorrem quando há inércia, inércia do titular. No caso aqui, a própria sociedade, em si, não pode comparecer em juízo. São os representantes adequados escolhidos pelo legislador que comparecem. Então, se esses representantes, às vezes, falharem, os cidadãos e a sociedade não poderão ser prejudicados. Então, acho que é inconstitucional a previsão de prescrição e decadência para direitos coletivos.

Por fim, para concluir, muito me preocupa emendas que propõem restrição na atuação das associações. Associações fazem parte do Estado democrático, é importante a atuação das associações, eu acho que é inconstitucional emendas que querem restringir a atuação das associações. Também me preocupa proposta de emenda ao PLS 282/2012, que visa a retirar essa previsão de alteração do art. 16, da Lei da Ação Civil Pública. Restringir coisa julgada a partir de competência é restringir direito fundamental. Uma coisa é a competência, regra de distribuição das vias da jurisdição, outra coisa é a coisa julgada, que é um direito fundamental do cidadão, no caso, e da sociedade.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Rodrigo Rollemberg.Bloco/PSB – DF) – Muito obrigado, Dr. Gregório Assagra, pela contribuição que traz ao debate.

Convido agora a Drª Valquíria Oliveira Quixadá Nunes, Procuradora Regional da República da 1ª Região.

Convido a Drª Valquíria a vir para a mesa.

Com a palavra a Drª Valquíria.

**A SRª VALQUÍRIA OLIVEIRA QUIXADÁ NUNES** – Obrigada.

Bom dia a todos.

É com muita honra que aceitamos o convite para estar nesta audiência pública aqui nesta Casa, que representa também o povo brasileiro. Na pessoa do Presidente da Comissão, Senador Rodrigo Rollemberg, cumprimento a todas as autoridades presentes e notadamente os consumidores brasileiros que estão nos ouvindo País afora.

Sou membro do Ministério Público Federal e também sou membro da Comissão de Especialistas, junto com a Drª Rosana, como ela mencionou, onde estão os aplicadores do Direito. Sobretudo, a gente representa grande número de PROCONs, que estão na ponta recebendo os nossos consumidores. Nesse sentido, foi recebida com surpresa essa proposta de atualização do Código, porque traz, em si, a ideia de que o Código precisa ser reformado. Mas o Código tem pouco mais de 21 anos.

Inicialmente, vou fazer um breve histórico do movimento do consumidor. A partir dos anos 80, surge mundialmente movimentos, surgem legislações nos Estados Unidos para a proteção do consumidor e, aqui no Brasil, a partir dos anos 90, passamos a ter esse consumo. O nosso Estado, que era muito interventor, passou a ser um Estado fiscalizador com a criação das agências e, nessa época, então, nos anos 90, surge o Código de Defesa do Consumidor brasileiro, considerado uma norma muito avançada porque traz princípios, o Dr. Herman Benjamin – que é componente da Comissão de Juristas e é de notório conhecimento, bem como todos os membros, que cumprimento – fala que pode ser aplicado de parafuso a avião justamente por isso. Então, tem-se a ideia de que é uma norma perene, lógico que para durar vários anos.

Juntamente com essa evolução da legislação, em 1988, temos a Constituição Federal que traz um novo desenho para o Ministério Público; ou seja, o Ministério Público, que era representante da União, advogado da União e representante da sociedade, passa a ser apenas representante da sociedade. Então, a gente diz que a Advocacia-Geral da União foi criada para ser advogada da União e o Ministério Público para ser advogado da sociedade. E, nesse sentido, as ações coletivas foram contempladas no Código do Consumidor, que é de 1990, e na Lei da Ação Civil Pública, que é de 1985. Então, surgem aí dispositivos a respeito das ações coletivas e o Ministério Público como um dos principais titulares dessas ações.

Agora, com essa idade do Código, a gente começa a ver os problemas de se entrar na maioridade, ou seja, em um Judiciário onde a média é muito conservadora começam as decisões judiciais, algumas começam a resolver questões de competência, em que pese que às vezes a gente reclama da decisão, mas talvez seja o caso de a gente reformar o nosso pedido na ação. Várias questões que a gente vê aqui a jurisprudência já resolveu. Por exemplo, o banco de ações coletivas está sendo trabalhado no CNJ, que tem seus atos e os juízes cumprem. Muita coisa está sendo estruturada. Então, a gente pensa que o mais importante, no momento, é o reforço dos PROCONs, que estão lá na ponta inclusive recebendo uma massa de consumidores novos e carentes, que estão se deparando com a sua proteção e conhecendo agora o Código. Então, a gente pensa que talvez seja melhor aguardar um pouco mais para que o Código talvez se torne – sei lá! – balzaquiano, com 30 anos, não sei, para que, então, venhamos, após a experiência e inclusive a estruturação do Ministério Público, que passou a atuar de forma mais estruturada há uns dez anos... Eu lembro que, em 1997, eu participei da implantação da tutela coletiva como vários temas em Goiás. E muito temeroso, para uma proposta do consumidor, alterar a lei de ação civil pública, que trata de vários outros interesses difusos, como meio ambiente, bens de direito de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, qualquer outro interesse difuso coletivo, por infração da ordem econômica – temos o sistema financeiro, a Febraban aqui presente, que é nosso cliente constante. Isso faz parte da democracia e a gente também está amadurecendo como democracia.

Então, nós aqui, como representantes da Comissão dos Juristas, nós defendemos que não deve ser atualizado o Código, principalmente a gente defende o não retrocesso. Se a norma é principiológica, então, ela permanecerá e talvez seja o caso de a gente pedir e tentar resolver o nosso problema de outra forma. Já sugeri reforço dos PROCONs. A questão das perícias nós pensamos que essa sugestão, no art. 90-D, sobre arbitragem, avaliação neutra de terceiros só onera o processo, principalmente do consumidor. As associações, muitas vezes, não têm recursos. Há associações importantes que entram com ações; por isso – com vênia ao colega que falou sobre os honorários de 20% –, defendemos, sim, 20%, as ações são complexas e temos que estimular a participação da sociedade civil, a organização e a regra de que o juiz, não podendo fixar esses 20%, ele destacará a proporcionalidade e a razoabilidade para diminuir esse valor.

Outra questão importante que defendemos é a questão das perícias, talvez o Senado, essa Casa tão importante, possa recomendar aos órgãos públicos que deem prioridade ás perícias requisitadas pelo Ministério Público. Com isso, a gente vai estar suprindo, de modo não oneroso, o nosso consumidor nessas perícias, e não só o consumidor, mas as ações em relação a meio ambiente e todas aquelas matérias que eu já citei aqui.

Inclusive, a gente já ouviu a Comissão de Juristas sobre essa proposta aqui desse terceiro; a Profª. Ada disse de uma experiência americana que deu certo, e nós achamos precipitada essa aplicação aqui. Porque os Estados Unidos têm uma cultura, lá é fácil se formar uma associação, as pessoas contribuem. Aqui, não. Aqui a gente ainda está estruturando, a sociedade depende muito do seu advogado, que é o Ministério Público. A Defensoria está sendo estruturada aos poucos e a AGU também está atuando em alguns casos.

Nesse sentido também, achamos muito temerosa essa questão da completa flexibilização dos prazos processuais pelo juiz – a proposta do art. 90-A –, em que ele pode dilatar os prazos, alterar a ordem dos meios de produção de provas. Nós entendemos que isso fere a segurança jurídica e pode até criar mais incidentes processuais.

Então, nós achamos que é uma proposta que não deve ser levada adiante.

Outra questão que gostaríamos de enfatizar aqui é sobre o poder requisitório – há uma proposta aqui para a Advocacia Pública e Defensoria terem esse poder requisitório. Como eu falei, a Constituição de 1988 trouxe um novo modelo, colocando a AGU como advogada da União e o Ministério Público como advogado da sociedade. Então, o poder requisitório deve ser só de uma entidade independente, que é o Ministério Público, que tem sua autonomia funcional e sua autonomia orçamentária.

O que significa isso? Significa que, se um promotor, um procurador da República estiver atuando em um caso, nem o Procurador-Geral da República pode chegar e intimidar esse procurador, avocar o seu processo. É uma autonomia e assim ele pode requisitar aos órgãos públicos e até as empresas privadas documentos por conta dessa autonomia.

A AGU não tem autonomia, nem a Defensoria, apesar de cumprirem papéis superimportantes. Então, muitas vezes, a gente requisita diligências e documentos de órgãos públicos, que são réus nas ações civis públicas. E nós entendemos que isso fere a Constituição nesse sentido.

O que nós queremos reforçar aqui é a consolidação do Código e, na verdade, a atualização somente seria recomendável em questões que surgiram pós-Código. Ou seja, o comércio eletrônico, como o Código é jovem – a juventude traz a tecnologia embutida –, precisamos realmente normatizar essa questão, que veio com a Internet e que é importante para os consumidores. E, sobretudo, para a questão da responsabilização pelo endividamento – que é outro projeto de lei que traz todo um regramento, que não existe no Brasil sobre a responsabilização do fornecedor também, sobretudo de crédito, para o endividamento, porque não dá a orientação necessária, a informação, não cumpre todos aqueles princípios que já estão no Código, volto a frisar.

O Código é uma norma principiológica bem completa, que serve de paradigma para a América do Sul – inclusive, a gente trabalha no Mercosul para tentar buscar uma norma padrão – e o Código mais avançado é o do Brasil e serve de paradigma.

O que pedimos aqui é que, além disso, se reforcem todos esses princípios só com a inclusão dessas questões novas, que podem ser tratadas, inclusive, por leis especiais, não necessariamente estarem dentro do Código.

E finalmente, nós gostaríamos de enfatizar que talvez o Senado possa fazer isto: recomendar ao CNJ que, em vez de priorizar o julgamento das ações civis públicas – e isso é uma coisa desejável, mas que talvez não resolva o problema porque nós, hoje, temos prioridade para o idoso, para a previdência, várias prioridades e acaba ficando tudo prioritário –, no sentido de motivar o juiz, talvez o CNJ possa definir uma regra em que o julgamento de uma ação civil pública valha por dez processos normais. Isso motivaria os juízes, porque, como eu falei, são ações complexas e aquela parte do Judiciário que não é conservadora – eu mesma atuo junto ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região e vejo, por exemplo, o Desembargador Souza Prudente priorizar as ações. Só que aí a estatística dele cai. Para isso ele tenta suprir com a contratação de estagiários e trabalhando muito. Quer dizer, acho que seria um estímulo. Sendo que a turma dele tem 22 mil processos.

Talvez um estímulo seja este: da estatística que a Corregedoria cobra, que a ação civil pública valha por mais processos e aí, sim, estimule os juízes a julgarem e a gente trabalhar de uma forma melhor, mais profissional, mais estruturada e mais efetiva na defesa do consumidor e de toda a sociedade brasileira, em todos os seus interesses difusos.

Finalmente, outra questão que foi falada aqui na Mesa é sobre o Fundo de Defesa do Consumidor ser utilizado para provas. Penso que talvez o fundo não tenha muitos recursos. Sou conselheira para esse mandato e nós aprovamos mais projetos voltados ao estímulo de associações para que traga benefícios ao consumidor. E a questão da prova penso será resolvida com essa questão dos órgãos públicos, das universidades fazerem as perícias e priorizarem o atendimento ao Ministério Público.

Agradeço a todos. Obrigada. Encerrei.

**O SR. PRESIDENTE** (Ricardo Ferraço. Bloco/PMDB – ES) – Concedo a palavra ao Dr. Murilo de Moraes e Miranda, Promotor de Justiça do Estado de Goiás e Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor.

**O SR. MURILO DE MORAES E MIRANDA** – Bom dia a todos.

Eu quero agradecer a oportunidade de estar aqui como Presidente da Associação Nacional do Ministério Público do Consumidor (MPCON). Agradeço ao Senador Rodrigo Rollemberg, ao Senador Ricardo Ferraço, e cumprimento a Profª Ada Pellegrini Grinover, a Profª Cláudia Marques, na pessoa de quem saúdo a todos, porque, como já foi dito aqui antes, são mestres de todos nós.

Vejo aqui vários colegas da militância na defesa do consumidor. Vejo o pessoal da Senacon e vários outros colegas de Ministério Público, da Defensoria, das nossas lides cotidianas, como a Febraban e todos seus representantes, sociedade civil, Rosana Grinberg e todos os outros.

Ao falar quase que por último, acabamos por repetir muita coisa porque temos pensamentos próximos aos dos colegas. Eu vejo com muita preocupação essas alterações de uma lei de 1985 – não tem 30 anos, portanto, agora é que está se consolidando – em que vamos fazer várias alterações.

Como disse a Profª Ada, de substancial, talvez não tenha muito, mas há um detalhamento do procedimento. Esse detalhamento, às vezes, só vem postergar alguns direitos porque, na medida em que enfrentamos esses novos artigos para o Judiciário apreciar, temos questões consolidadas que acabam voltando à discussão. Então, essa é uma preocupação que nós, da Associação do Ministério Público, temos. Talvez não seja o momento, como disse a colega Valquíria, de se modificar, substancialmente ou não substancialmente, a legislação, já que apenas agora ela está amadurecendo para o Judiciário, para todos aqueles que lidam com isso no dia a dia.

No projeto, há algumas coisas interessantes, como, por exemplo, prioridades das demandas coletivas. Entretanto, essa é uma questão de ordem prática. Podemos fazer isso de forma que não seja feito na legislação. Uma simples prioridade ou pontuação diferente do CNJ, como disse a Valquíria mais cedo, para as demandas coletivas incentivaria, no plano de metas que o CNJ usa, que os juízes viessem realmente a dar prioridade para as demandas coletivas. Vou além, Valquíria: acho que não precisa haver um número x, acho que temos que ver quantas pessoas são beneficiadas pela demanda coletiva. Acho que precisamos evoluir para isso. Às vezes, temos uma demanda coletiva, por exemplo, de 30, 40, 50, 100 mil pessoas beneficiadas por isso. Como é que vamos julgar, como vamos atribuir um critério de um único processo, uma homologação judicial, como é feito hoje pelo plano de metas do CNJ, para essa questão? Então, acho que temos que evoluir no campo prático. Acho que a solução legislativa, ou seja, a legislação não é o caminho para priorizar esse tipo de coisa.

Há também a questão do banco de dados, prevista no PL. É importante? É importante, mas também é uma questão prática. É uma questão prática. Podemos fazer pelo Ministério Público, pelo Conselho Nacional de Justiça e por tantos outros órgãos, e, por isso não precisariam ser abordados pela questão legislativa.

O Paulo abordou mais cedo, muito bem, a execução. Talvez hoje a execução das decisões das ações coletivas seja o calcanhar de Aquiles da nossa atuação. Portanto, se há algo em que melhorar, é na questão da execução das decisões judiciais das demandas coletivas.

Por último, para ser breve, é fundamental hoje, se houver uma alteração legislativa, suprimir aquela pequena frase do art. 16 da Lei nº 7.347, que é “nos limites da competência territorial do órgão prolator”. Se isso for suprimido, essa frase que foi plantada para evitar a efetividade das ações nossas, acredito que teríamos caminhado muito adiante para a sociedade. O restante, parece-me, é mero detalhamento de algumas coisinhas pequenas, que o Judiciário já tem construído nas suas decisões. A Academia também já consolidou ao longo desses quase 30 anos de Lei nº 7.347 e do Código de Defesa do Consumidor. Então, acredito que é importante, sim, pensarmos em formas de modernizar as relações de consumo na legislação, mas podemos fazer isso por leis especiais, separando o comércio eletrônico, fazermos leis para superendividamento, sem alterar um Código que agora que se consolida e que é um patrimônio do povo brasileiro.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (Rodrigo Rollemberg. Bloco/PSB – DF) – Muito obrigado. Dr. Murilo de Moraes e Miranda.

Quero pedir licença, porque vou ausentar-me em função de um compromisso externo, para discussão de um projeto do qual sou relator, com um Ministro de Estado. Portanto, agradeço a presença de todos, pedindo desculpas pela ausência. O Senador Ricardo Ferraço vai dar continuidade e presidir a reunião.

Antes, no entanto, passo a palavra ao último convidado, Dr. José Virgílio Vita Neto, representante da Federação Brasileira de Bancos.

**O SR. JOSÉ VIRGÍLIO VITA NETO** – Bom dia a todos. Bom dia, Senador Rodrigo Rollemberg, Presidente desta Comissão; Senador Ricardo Ferraço, Relator dos projetos, ilustres membros da nossa mesa, com quem tenho a honra de participar deste debate, repetindo, digo que, ao falar por último, corremos o risco de ser repetitivo em algumas observações.

Para ser breve, com respeito a todos, vou tentar apenas fazer contribuições sobre pontos que nos parecem absolutamente importantes e relevantes nesse projeto de atualização das ações coletivas.

O primeiro ponto parece-nos absolutamente relevante e já foi mencionado aqui, nesta Mesa. Trata-se dos incentivos dados às associações de defesa do consumidor – incentivos econômicos e pecuniários, pelo art. 87, § 2º e §3º. No Brasil vivemos, infelizmente, um movimento de associações inidôneas propondo ações civis públicas. Está aqui na mesa a Drª Rosana Grinberg, Presidente do Fórum Nacional das Entidades de Defesa do Consumidor, que sabe muito bem como funciona esse meandro de associações de defesa do consumidor.

Eu trouxe aqui, para ilustrar, o exemplo de uma associação cujo nome eu não mencionarei, mas que é uma associação do Rio Grande do Sul, que propôs 46 ações civis públicas no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina. Essa associação não tem nenhum associado. Ela tem seis membros na sua diretoria, todos eles são ligados familiarmente. A presidente da associação é mãe do diretor da associação, que, por sua vez, é marido da segunda diretora da associação. O marido da presidente da associação é dono do escritório de advocacia que patrocina todas as 46 ações civis públicas. Essa associação deu valor à causa, em cada uma dessas ações civis públicas, em R$15 milhões.

São ações civis públicas que não referem a nenhum problema concreto de consumidores, apenas repetem súmulas e decisões do Superior Tribunal e do Supremo Tribunal Federal. Há aqui, claramente, um pote de ouro, atrás do qual essa associação corre atrás.

Haver uma regra que estabelece um limite mínimo de 20% sobre o valor da condenação como honorário de advogado vai promover, sem dúvida nenhuma, mercantilização do direito, vai promover, sem dúvida nenhuma, um incentivo econômico perverso e vai estimular que esse tipo de associação, vamos dizer assim, inidônea, ou de fachada, que nada mais é do que alguém que busca honorários de advogados, promova ações civis públicas em desfavor de todos.

Essa regra, esse incentivo, combinada com outra regra que foi aqui muito mencionada, do efeito nacional da ação civil pública e também com o cadastro nacional da ação civil pública, pode tornar a situação absolutamente dramática.

Imaginem os senhores que uma associação inidônea como esta comece a promover ações civis públicas de uma forma desenfreada atrás de honorários de advogado. Essas ações civis públicas são promovidas sem a instrumentalização correta, sem a preparação correta, sem o mínimo de fundamento ou de corpo que uma ação civil pública deveria ter. Essa ação civil pública promovida gera litispendência para todas as outras. Nenhuma entidade séria, nem o Ministério Público, poderá promover outra ação civil pública, porque aquela já está promovida. Gerou litispendência, então, terá efeito nacional, e sua decisão terá efeito nacional. Se o pedido não for bem formulado, se o pedido não atacar exatamente o ponto que deve ser atacado, ele fará coisa julgada em efeito nacional.

Então, parece que o projeto aqui, no art. 87, §§2º e 3º, ultrapassa a medida de incentivo às associações, ultrapassa a medida de conceder incentivos economicamente perversos, gerando, inclusive, a possível mercantilização do direito.

O segundo comentário que eu gostaria de fazer diz respeito a inserções que foram feitas com relação à execução da ação civil pública. Também foi uma matéria aqui bastante mencionada. Eu gostaria de poder trazer uma perspectiva diferente do que até aqui foi dito.

Como é sabido, o processo civil brasileiro se rege pelo princípio da ação ou pelo princípio dispositivo ou pelo princípio da demanda, e não pelo princípio inquisitorial. Ao juiz não cabe ser parte, ao juiz não cabe fazer valer o direito da parte tomando iniciativa. O juiz deve ser neutro, o juiz deve ser imparcial. E também, como é sabido, a sentença, numa ação coletiva, é uma sentença genérica, que depende da habilitação e liquidação pelo seu interessado. Fazer com que a ação coletiva se torne autoexecutável, fazer com que a ação coletiva se torne... ou que a execução da ação coletiva se torne um procedimento de impulso oficial quase que inquisitório fere claramente, pelo menos no nosso entender, a cláusula do devido processo legal.

Vejam, senhores, a que ponto chega o projeto. Segundo o art. 90-I – que é quase uma armadilha, porque ele faz uma referência ao art. 90-G, que se aplica só a direitos difusos e coletivos, e o 90-I estende a aplicação para individuais homogêneos –, o juiz pode condenar a indenização, ainda que não esteja no pedido. Se não foi pedido, como o réu se defende? E o juiz condena sem que haja pedido? O juiz pode nomear uma pessoa que atuará por sub-rogação – entendo eu que seja por sub-rogação dos substituídos, da população – para acompanhar os atos de execução. Ora, existe parte! A parte acompanha os atos de execução. Não precisa de um interventor no processo.

O juiz pode fixar pena de multa diária para que o réu da ação civil pública apresente informações para liquidar o dano. Ora, ele vai liquidar o dano da pessoa que se habilitar! Ele vai liquidar o dano da pessoa que se mostrar interessado na ação civil pública, não liquidar um dano genérico que talvez sequer exista, fora que a melhor pessoa para provar o dano é quem sofreu o dano! Ele que sabe qual foi o dano que foi por ele sofrido.

Então, parece, de novo, que o projeto aqui, ao introduzir elementos inquisitoriais no processo da ação civil pública, ao romper o princípio da inércia judiciária, da imparcialidade do juiz, ultrapassa os limites constitucionais da cláusula do devido processo legal e, de novo, gera grandes distorções para o sistema das ações civis públicas.

Lembro, mais uma vez, só para concluir este comentário, que o Código de Defesa do Consumidor já possui o art. 100, que possibilita que os interessados, como o Ministério Público e as associações, executem aquela sentença, caso as pessoas, individualmente, não o façam. Assim, já existem execuções em curso no Território Nacional? Existem. Inclusive, execuções em curso aqui no Distrito Federal, das quais eu tenho conhecimento, e o processo de execução se desenvolve de uma forma adequada e de uma forma que respeita todos os princípios constitucionais do nosso processo civil.

Um terceiro comentário que eu gostaria de fazer diz respeito ao art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, aqui muito mencionado. Entendo que existe um debate político sobre se a coisa julgada ou sobre se os efeitos da decisão... Coisa julgada, de fato, foi uma palavra mal escolhida pelo redator do novo art. 16 da Lei da Ação Civil Pública, mas existe um debate político sobre se os efeitos da decisão deveriam ser restritos ao âmbito do prolator da decisão ou se deveriam ser nacionais.

Existe uma razão histórica pela qual houve essa restrição. Essa restrição aconteceu no momento das privatizações brasileiras, em que juízes de Estados absolutamente não afetados pela privatização davam liminares para paralisar o leilão de privatização – todos nós assistimos a isso. A Lei nº 9.494, que traz algumas limitações à ação civil pública, foi uma forma de mitigar esse tipo de ativismo naquele momento, mas, de novo, é uma explicação que ficou nas suas razões históricas. Nosso comentário aqui é tão simples quanto: caso se faça a opção política por estender os efeitos das decisões das ações civis públicas para âmbito nacional, então, que essa extensão tenha vigência, tenha vigor para as ações propostas a partir da publicação da lei, porque se essa regra, como regra processual que é, atingir as ações que existem hoje, haverá um sem-número de incidentes processuais, de litispendência em coisa julgada nas ações civis públicas que hoje já existem.

O Sistema Financeiro Nacional sozinho é réu em mais ou menos 3 mil ações civis públicas. Só de planos econômicos, existem mais ou menos mil ações civis públicas. Dessas 3 mil ações civis públicas, a imensa maioria é repetida, é replicada; a imensa maioria padeceria do vício de litispendência caso esse artigo tivesse vigência imediata. Uma vigência imediata desse artigo significa a prorrogação infinita das ações civis públicas que hoje existem. Os incidentes processuais teriam que ser resolvidos. São complexos, são incidentes que são litispendências parciais, continências parciais. Identificar qual é a primeira ação proposta, identificar qual é a primeira ação julgada levaria essas decisões todas aos tribunais superiores e, antes que priorizar as ações civis públicas, esse dispositivo, se houvesse aplicação imediata, paralisaria todas as ações civis públicas ou praticamente todas as ações civis públicas que hoje existem neste País.

Portanto, o comentário aqui é tão simples quanto: se a opção política for feita por estender os efeitos da ação civil pública da decisão ao âmbito nacional, que essa extensão seja para ações civis públicas novas, preservando, assim, o modelo e o regime que agora temos, de modo a não causar esse tipo de bagunça processual e incidentes que certamente ocorrerão.

Essa também é a mesma linha de um comentário a que eu gostaria de fazer eco, que houve aqui na mesa, quanto a esse capítulo sobre o procedimento da ação civil pública, que dá imensos poderes ordinatórios ao juiz, que pode dilatar prazos processuais, pode inverter a sequência de atos processuais, pode inverter a ordem da produção das provas. A pré-definição de um rito processual é pré-requisito da celeridade e da efetividade do processo.

Uma vez que o juiz possa estender um prazo processual por 180 dias, por um ano, esses poderes certamente gerarão incidentes processuais, agravos, agravos de instrumentos, agravos retidos, recursos, paralisações, liminares, efeitos suspensivos, que, antes que agilizar, travarão o procedimento, travarão o processamento das ações civis públicas.

Não parece haver um problema com o rito das ações civis públicas para ser resolvido. O que parecer haver, sim, é a necessidade de alguma política judiciária de priorização ou de aceleração do julgamento das ações civis públicas. O rito ordinário, no Código de Processo Civil, é o mais adequado para as ações civis públicas.

Outro comentário que eu gostaria de trazer aqui e que não foi dito até agora, é sobre uma surpresa processual, que, ao nosso entender, também é inconstitucional, está contida no art. 90, “d”, inciso VI, do Projeto, que possibilita ao juiz inverter o ônus da prova no momento do julgamento.

Senhores, isso é absolutamente inconstitucional. O juiz, ao determinar quais são os pontos controversos, deve distribuir o ônus, para que aquele sobre o qual recai o ônus possa produzir a prova.

Se o ônus da prova não tiver sido distribuído ao réu ou ao autor em momento preliminar, no momento da sentença, o juiz não pode dizer que o ônus da prova está invertido, se esse artigo prosperar, o réu será obrigado a fazer prova de todos os fatos, independentemente de ter sido decretada a inversão do ônus da prova antes.

A prova de todos os fatos causará a lentidão do processamento da ação cível pública, causará maior oneração para o Poder Judiciário e para as partes processuais. Portanto, o nosso comentário é que se exclua do inciso VI a possibilidade de inversão do ônus da prova no momento do julgamento. Ela deve existir antes da fase probatória, antes da fase de julgamento, em que as partes podem, então, tranquilamente, de acordo com seus direitos processuais, produzir a prova mencionada.

Por fim, encerro com um último comentário. Não me parece adequado o §5º do art. 81, que traz uma regra de prescrição. Este capítulo do Código de Defesa do Consumidor não me parece ser a melhor sede da matéria de prescrição. O Código de Defesa do Consumidor já tem um capítulo que trata da prescrição e da decadência. O Projeto nº 283 já altera, no art. 27-A, a regra desse capítulo.

Então, não parece sequer conveniente que haja uma segunda regra de prescrição aqui que possa gerar confusão de interpretação, diferença nos prazos – se o art. 27-A tiver um prazo “x”, e o art. 81, §5º, tiver um prazo “y”, vai gerar um confusão de interpretação e de aplicação do direito dentro do próprio Código de Defesa do Consumidor.

Para encerrar, gostaria de dizer que, ao mesmo tempo em que vimos na Mesa, ao discutirmos o projeto de superendividamento, um consenso muito grande sobre, primeiro, a necessidade do projeto e, segundo, as iniciativas que estão sendo ali tomadas, e os debates foram sobre o aperfeiçoamento dos dispositivos propostos, percebemos também, com clareza, que, pelo menos, não há consenso suficiente sobre o projeto da reforma das ações civis públicas ou da atualização do sistema das ações coletivas.

Parece-me que aqui ainda que talvez o espírito tenha sido trazer poucas inovações. As inovações que foram trazidas causam, sim, polêmica, retrocedem entendimentos judiciários já firmados, podem causar grandes prejuízos aos consumidores e ao processamento das ações civis públicas.

Eram esses os comentários que eu havia preparado. Agradecendo mais uma vez a oportunidade e a gentileza do convite, repasso a palavra ao nosso Presidente.

**O SR. PRESIDENTE** (Ricardo Ferraço. Bloco/PMDB – ES) – Muito obrigado, Dr. José Virgílio Vita Neto.

Bem, queremos, em nome da Comissão Especial, constituída para análise dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão de Juristas para atualização do Código de Defesa do Consumidor, agradecer muitíssimo as contribuições.

Penso que diversas contribuições que não tiveram oportunidade de fazer parte naquele primeiro momento daquele debate, agora se apresentam, reforçando a necessidade da ampliação e do aprofundamento deste debate, até na visão de que a verdade nunca é uma só. Há a minha; há a sua; há a verdade.

Portanto, esta Comissão, ao ouvir os posicionamentos, ao permitir que o contraditório se estabeleça, está cumprindo uma etapa importante, que é a etapa da ampliação do debate. Quero, na condição de Relator, agradecer muito todas as contribuições que recebemos aqui. Todas elas serão efetivamente consideradas por mim, Relator, e quero crer que, também pelos Senadores que compõem esta Comissão, fica evidente que o tema “ações coletivas” é seguramente um dos mais importantes, assim como os demais, nesta fase de necessidade de adequação do Código de Defesa do Consumidor, mas também fica evidente a necessidade da ampliação do debate.

De modo que quero agradecer muito as contribuições aqui – todas elas trazidas; todas elas –, à Professora Ada Pellegrini Grinover, que fez parte da Comissão de Juristas, que trouxe, naquele momento, naquele período, reforçando com ênfase as suas convicções aos nossos convidados, às senhoras, aos senhores, que estão ajudando-nos na construção não de um código, mas de pontos importantes a serem incorporados que possam traduzir-se para essa realidade do mercado do consumo que estamos vendo nos dias atuais no Brasil e no mundo.

Muito obrigado a todos.

Está encerrada a reunião.

(*Iniciada às 08 horas e 43 minutos, a reunião está encerrada às 10 horas e 44 minutos.*)

***Senador Rodrigo Rollemberg***

Presidente