

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2011, do Senador Ciro Nogueira, que *altera o Código de Defesa do Consumidor para criar mecanismos de ressarcimento ao consumidor que sofreu cobrança indevida*.

RELATOR: Senador **FLEXA RIBEIRO**

I – RELATÓRIO

Submete-se à análise desta Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), em decisão terminativa, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 320, de 2011.

A proposição, de autoria do Senador Ciro Nogueira, *altera o Código de Defesa do Consumidor para criar mecanismos de ressarcimento ao consumidor que sofreu cobrança indevida* e é composta de dois artigos.

O art. 1º acrescenta § 2º ao art. 42 do Código de Defesa do Consumidor – CDC (Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990), para estabelecer que *a decisão definitiva e líquida favorável ao consumidor a respeito da cobrança indevida exarada por órgão ou entidade estadual de defesa do consumidor consistirá em título executivo, nos termos do inciso VIII do art. 585 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973 (Código de Processo Civil – CPC)*.

O art. 2º determina que a lei que se originar da proposição entrará em vigor na data de sua publicação.

Na justificação do projeto, seu autor argumenta que as cobranças indevidas têm prejudicado milhares de consumidores e que, embora o parágrafo

único do art. 42 do CDC preveja o direito do consumidor de receber em dobro o valor indevidamente cobrado, na prática a única forma de o consumidor receber a multa indenizatória prevista no referido dispositivo legal é ingressar com uma ação judicial para demonstrar que a cobrança foi indevida, obter um provimento judicial favorável e promover a execução do valor apurado.

Afirma o Senador Ciro Nogueira que os Procon's têm verificado, mediante procedimento próprio, a existência de cobranças indevidas, razão pela qual propõe que a decisão exarada em processo do órgão ou entidade estadual de defesa do consumidor que reconheça a existência da cobrança indevida, concluindo pela obrigação do pagamento da multa, consista em título executivo extrajudicial, com o que, caso o fornecedor não indenize o consumidor, sujeitar-se-á à execução forçada prevista nos arts. 580 e seguintes do CPC.

Não foram apresentadas emendas ao projeto.

II – ANÁLISE

A proposição trata de *título executivo extrajudicial e relações de consumo*, temas que se inserem na competência legislativa da União, nos termos do art. 22, inciso I da Constituição, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre direito processual civil, e do art. 24, incisos V e VIII, que conferem à União competência para legislar sobre produção e consumo e sobre responsabilidade por dano ao consumidor.

Cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (art. 48 da Constituição) e a iniciativa parlamentar é legítima, conforme estabelece o art. 61 da Lei Maior, não figurando a matéria tratada na proposição entre aquelas que são de iniciativa privativa do Presidente da República, previstas no § 1º do mesmo art. 61.

Tampouco há inconstitucionalidade material na proposição.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto *i)* o meio eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, *ii)* o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico, *iii)* possui o atributo da *generalidade*, *iv)* se afigura dotado de potencial *coercitividade* e *v)* se revela compatível com os *princípios diretores do sistema de direito pátrio*.

A proposição está redigida em conformidade com a boa técnica legislativa, observando os preceitos da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Passemos à análise de mérito.

Pode-se dizer que a *ação de conhecimento* tem por finalidade a definição de direitos, enquanto que a *ação de execução* visa à realização prática de um direito, que já se encontra definido.

A *ação de execução* é promovida mediante a apresentação de um título, que pode ser judicial (a sentença) – obtido como resultado da ação de conhecimento – ou extrajudicial. A criação de um título executivo extrajudicial somente é possível por meio de lei, em razão do disposto no art. 22, inciso I da Constituição, segundo o qual compete privativamente à União legislar sobre direito processual civil.

De posse de um título executivo extrajudicial, o credor promove a *ação de execução*, não havendo necessidade da *ação de conhecimento* para ter reconhecido o seu direito.

Os títulos executivos extrajudiciais estão definidos no art. 585 do CPC e em algumas leis extravagantes.

O parágrafo único do art. 42 do CDC estabelece que *o consumidor cobrado em quantia indevida tem direito à repetição do indébito, por valor igual ao dobro do que pagou em excesso, acrescido de correção monetária e juros legais, salvo hipótese de engano justificável*.

Para fazer valer o seu direito, caso o responsável pela cobrança indevida não pague espontaneamente a multa prevista no CDC, o consumidor cobrado indevidamente deve acionar o Poder Judiciário com uma ação de conhecimento, na qual terá ou não reconhecido o seu direito. Com a sentença favorável (título executivo judicial), poderá então promover a sua execução.

A proposição tem por finalidade incluir no rol dos títulos executivos extrajudiciais a decisão definitiva e líquida favorável ao consumidor a respeito da cobrança indevida exarada por órgão ou entidade estadual de defesa do consumidor.

Dessa forma, o consumidor-credor poderá impetrar no Poder Judiciário uma ação de execução, prescindindo da ação de conhecimento. Seu direito já estará assegurado com a decisão do órgão de defesa do consumidor.

Os títulos executivos extrajudiciais normalmente consistem de atos em que as partes reconhecem expressa e documentalmente a existência de uma obrigação, mas há casos também de atos praticados unilateralmente, sem manifestação da parte devedora.

Não haveria, portanto, em princípio, empecilho para a inclusão da decisão exarada por órgão ou entidade estadual de defesa do consumidor no rol dos títulos executivos extrajudiciais, como pretende o projeto.

Todavia, embora venha ocorrendo um aumento do rol dos títulos executivos extrajudiciais, é preciso ter muita cautela na criação de novos títulos, em razão das sérias repercussões sobre o patrimônio do devedor que resultam da execução.

Para se prescindir do processo de conhecimento, da definição do direito pelo juiz, é preciso que haja segurança quanto à certeza, liquidez e exigibilidade da obrigação consubstanciada no título executivo (art. 580 de CPC).

Em que pese a grande relevância dos órgãos de defesa do consumidor no combate aos abusos praticados pelos fornecedores de produtos e serviços, não vemos razões que justifiquem conferir a suas decisões acerca de cobrança indevida a natureza de título executivo extrajudicial.

A atuação dos órgãos de defesa do consumidor, no caso, deve-se dar de outra forma, como adverte Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin (Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos Autores do Anteprojeto, Forense Universitária, 8ª edição, 2004, pág. 393):

O Poder Público não deve assistir impassível aos abusos praticados na cobrança de dívidas de consumo. Afora a propositura de ações civis, nos termos da legitimidade que lhe dá o art. 82, tem ele, como verdadeiro dever-poder, que aplicar, nos casos de infringência ao art. 42, as sanções administrativas previstas no Código.

Em especial, são pertinentes as penas de multa, de suspensão do fornecimento do serviço (a cobrança de dívidas), de suspensão

temporária de atividade e cassação de licença do estabelecimento ou da atividade.

III – VOTO

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela constitucionalidade e juridicidade do Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2011, e, no mérito, por sua rejeição.

Sala da Comissão, 8 de maio de 2012

Senador RODRIGO ROLLEMBERG, Presidente

Senador FLEXA RIBEIRO, Relator