



SENADO FEDERAL

PARECER Nº 530, DE 2012

Da COMISSÃO DE MEIO AMBIENTE, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE, 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 RAUENBERG, Presidente

Vitorino

, Relator

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 320, de 2011

TERMINATIVO

ASSINAM O PARECER, NA 19ª REUNIÃO, DE 08/05/2012, OS(AS) SENHORES(AS) SENADORES(AS)

PRESIDENTE: SENADOR RODRIGO ROLLEMBERG

RELATOR: SENADOR FLEXA RIBEIRO

Bloco de Apoio ao Governo(PT, PDT, PSB, PC DO B, PRB)	
Anibal Diniz (PT)	1. Ana Rita (PT)
Acir Gurgacz (PDT)	2. Delcídio do Amaral (PT)
Jorge Viana (PT)	3. Vanessa Grazziotin (PC DO B)
Pedro Taques (PDT)	4. Cristovam Buarque (PDT)
Rodrigo Rollemberg (PSB)	5. Antonio Carlos Valadares (PSB)
Bloco Parlamentar da Maioria(PV, PMDB, PP)	
Luiz Henrique (PMDB)	1. Valdir Raupp (PMDB)
Valdemir Moka (PMDB)	2. Lobão Filho (PMDB)
Eunício Oliveira (PMDB)	3. Romero Jucá (PMDB)
Sérgio Souza (PMDB)	4. João Alberto Souza (PMDB)
Eduardo Braga (PMDB)	5. VAGO
Ivo Cassol (PP)	6. VAGO
Bloco Parlamentar Minoria(PSDB, DEM)	
Aloysio Nunes Ferreira (PSDB)	1. Cícero Lucena (PSDB)
Alvaro Dias (PSDB)	2. Flexa Ribeiro (PSDB)
José Agripino (DEM)	3. Clovis Fecury (DEM)
Bloco Parlamentar União e Força(PTB, PSC, PR)	
Gim Argello (PTB)	1. João Vicente Claudino (PTB)
Flaciano Alves (PR)	2. Blairo Maggi (PR)
PSD PSOL	
Randolfe Rodrigues	1. Kátia Abreu

COMISSÃO DE MEIO AMBIENTAL, DEFESA DO CONSUMIDOR E FISCALIZAÇÃO E CONTROLE

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 320, DE 2011

LISTA DE VOTAÇÃO

TITULARES - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PCdoB, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PCdoB, PRB)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ANIBAL DINIZ-PT		X			ANA RITA-PT				
ACIR GURCAZ - PDT					DELÍDIO DO AMARAL-PT				
JORGE VIANA-PT		X			VANESSA GRAZZIOTIN-PCdoB				
PEDRO TAQUES-PDT		X			CRISTOVAM BUARQUE-PDT		X		
RODRIGO ROLLEMBERG-PSB					ANTONIO CARLOS VALADARES-PSB				
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PV, PMDB, PP)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PV, PMDB, PP)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
LUIZ HENRIQUE-PMDB		X			VALDIR RAUPP-PMDB				
WALDEMIR MOKA-PMDB					LOBÃO FILHO-PMDB		X		
EUNÍCIO OLIVEIRA-PMDB					ROMERO JUCA-PMDB				
SÉRGIO SOUZA - PMDB		X			JOÃO ALBERTO SOUZA-PMDB				
EDUARDO BRAGA-PMDB					VAGO				
IVO CASSOL - PP		X			VAGO				
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ALOYSIO NUNES FERREIRA-PSDB					CÍCERO LUCENA-PSDB				
ALVARO DIAS-PSDB					FLEXA RIBEIRO-PSDB		X		
JOSÉ AGRIPINO - DEM					CLOVIS FECURY-DEM				
TITULARES - BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PSC, PR)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PSC, PR)	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
GIM ARGELLO - PTB					JOÃO VICENTE CLAUDINO - PTB				
VICENTINHO ALVES - PR					BLAIRO MAGGI - PR		X		
TITULAR - PSD, PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO	SUPLENTE - PSD, PSOL	SIM	NÃO	AUTOR	ABSTENÇÃO
ERANDOLFE RODRIGUES - PSOL					KÁTIA ABREU - PSD				

TOTAL: 11 SIM: 10 NÃO: 10 ABSTENÇÃO: 0 AUTOR: 0 PRESIDENTE: 1

SALA DAS REUNIÕES, EM 03 / 05 / 2012

Senador RODRIGO ROLLEMBERG
Presidente

OBS.: O VOTO DO AUTOR DA PROPOSIÇÃO NÃO SERÁ COMPUTADO, CONSIGNANDO-SE SUA PRESENÇA PARA EFEITO DE QUORUM (ART. 132, § 8º, RISF)

LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

.....

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

.....

V - produção e consumo;

.....

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

.....

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;

II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;

III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;

VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembléias Legislativas;

VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;

VIII - concessão de anistia;

IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;

X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas, observado o que estabelece o art. 84, VI, *b*; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XI - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

XII - telecomunicações e radiodifusão;

XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;

XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal.

XV - fixação do subsídio dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º; 150, II; 153, III; e 153, § 2º, I. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, de 19.12.2003)

.....

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º - São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998)

§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

.....

LEI Nº 5.869, DE 11 DE JANEIRO DE 1973.

Institui o Código de Processo Civil.

.....
Art. 580. A execução pode ser instaurada caso o devedor não satisfaça a obrigação certa, líquida e exigível, consubstanciada em título executivo. (Redação dada pela Lei nº 11.382, de 2006).
.....

Art. 585. São títulos executivos extrajudiciais: (Redação dada pela Lei nº 5.925, de 1º.10.1973)
.....

VIII - todos os demais títulos a que, por disposição expressa, a lei atribuir força executiva. (Incluído pela Lei nº 11.382, de 2006).
.....

LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.

.....
Art. 42. Na cobrança de débitos, o consumidor inadimplente não será exposto a ridículo, nem será submetido a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça.

Parágrafo único. 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.
.....

Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: (Redação dada pela Lei nº 9.008, de 21.3.1995)

I - o Ministério Público,

II - a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

III - as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

IV - as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear.

§ 1º O requisito da pré-constituição pode ser dispensado pelo juiz, nas ações previstas nos arts. 91 e seguintes, quando haja manifesto interesse social evidenciado pela dimensão ou característica do dano, ou pela relevância do bem jurídico a ser protegido.

§ 2º (Vetado).

§ 3º (Vetado).
.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.
.....

Of. nº 139/2012/CMA

Brasília, 9 de maio de 2012.

A Sua Excelência o Senhor
SENADOR JOSÉ SARNEY
Presidente do Senado Federal

Assunto: Decisão terminativa - PLS 320, de 2011

Senhor Presidente,

Nos termos do § 2º do artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão, na 19ª Reunião Extraordinária de 08/05/2012, rejeitou em decisão terminativa o Projeto de Lei do Senado nº 320, de 2011, que “Altera o Código de Defesa do Consumidor para criar mecanismos de ressarcimento ao consumidor que sofreu cobrança indevida.”.

Respeitosamente,



Senador Rodrigo Rollemberg
Presidente da Comissão de Meio Ambiente,
Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle

Publicado no DSF, de 17/05/12.