



Gabinete do Senador Rodrigo Cunha  
SENADO FEDERAL

**PARECER N° , DE 2022**

SF/22929.37175-30

Da COMISSÃO DE TRANSPARÊNCIA,  
GOVERNANÇA, FISCALIZAÇÃO E  
CONTROLE E DEFESA DO  
CONSUMIDOR,  
em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei  
do Senado nº 68, de 2013, do Senador Ciro  
Nogueira, que “altera o Código de Defesa do  
Consumidor para atribuir a natureza de título  
executivo extrajudicial ao acordo celebrado  
perante órgãos de defesa do consumidor”.

**RELATOR: Senador RODRIGO CUNHA**

**I – RELATÓRIO**

Vem ao exame desta Comissão, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 68, de 2013, de autoria do Senador Ciro Nogueira, que “altera o Código de Defesa do Consumidor para atribuir a natureza de título executivo extrajudicial ao acordo celebrado perante órgãos de defesa do consumidor”.

O projeto foi apresentado em 6 de março de 2013 e compõe-se de apenas dois artigos, descritos a seguir.

O art. 1º concentra a essência do PLS nº 68, de 2013, ao buscar acrescer um art. 89-A da Lei nº 8.078, de 11 de setembro 1990 (Código de Defesa do Consumidor – CDC), a fim de conferir o atributo de título executivo extrajudicial ao acordo celebrado por fornecedor e consumidor perante entidade ou órgão da Administração Pública destinado à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo CDC, “nos termos do inciso VIII do art.

---

Gabinete do Senador Rodrigo Cunha



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

585 da Lei nº 5.869, de 11 de janeiro de 1973”, a qual constituía o Código de Processo Civil (CPC) vigente à época da apresentação do projeto sob exame.

Cumpre observar que, no inciso VIII do art. 585 do antigo CPC, não se fazia nada mais que estipular que, além daqueles documentos elencados nos sete incisos anteriores, também deveriam ser considerados títulos executivos extrajudiciais todos os demais títulos aos quais, por disposição expressa, a lei atribuísse força executiva – semelhantemente ao que é feito, a propósito, no inciso VII do art. 784 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (CPC atual).

O art. 2º carreia cláusula de vigência imediata da lei acaso decorrente do projeto.

Conforme o proponente didaticamente preleciona na justificação, “a ação de conhecimento tem por finalidade a definição de direitos, enquanto (...) a ação de execução visa à realização prática de um direito, que já se encontra definido”. A ação de execução, em particular – prossegue ele –, “é promovida mediante a apresentação de um título, que pode ser judicial (a sentença) – obtido como resultado da ação de conhecimento – ou extrajudicial”. No caso particular do título executivo extrajudicial, “o credor promove [diretamente] a ação de execução, não havendo necessidade da ação de conhecimento para ter reconhecido o seu direito”.

Diante disso, e contanto que o fornecedor e o consumidor de bens e serviços celebrem acordo perante órgãos de defesa do consumidor, o proponente não vê sentido, no caso de seu descumprimento, em exigir a propositura de ação de conhecimento pela parte prejudicada. “Por esse motivo, [ele propõe] a inclusão do acordo celebrado por fornecedor e consumidor perante entidade ou órgão da Administração Pública destinado à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Código de Defesa do Consumidor no rol dos títulos executivos extrajudiciais”.

SF/22929.37175-30



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

O PLS nº 68, de 2013, foi distribuído, inicialmente, à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) e, em caráter terminativo, a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC). Na CCJ, não lhe foram apresentadas emendas, no prazo regimental de cinco dias, e lhe foi designado relator o Senador Oriovisto Guimarães, que elaborou parecer pela aprovação do projeto, com duas emendas:

- **Emenda nº 01-CCJ:** trata-se de simples emenda de redação, a fim de aperfeiçoar o texto da ementa do projeto, discriminando com mais propriedade o diploma legal que é o objeto da alteração a ser promovida;
- **Emenda nº 02-CCJ:** consoante o relator da CCJ, esta emenda se presta a aprimorar a técnica legislativa empregada no art. 89-A alvitrado para o CDC, nele incluindo o vocábulo “extrajudicial” (até então, meramente passível de inferência) e dele suprimindo a remissão ao CPC de 1973 (porquanto, segundo a boa técnica, se devem evitar, na parte dispositiva de uma lei, referências a outras leis, sobretudo para que a eventual revogação ou modificação destas não implique imediata desatualização daquela – e a melhor prova disso é que, por ter sobrevindo, em 2015, um novo Código de Processo Civil, o texto original do próprio PLS sob exame tornou-se já ultrapassado).

A CCJ aprovou o relatório do Senador Oriovisto Guimarães, que passou então a constituir o Parecer da CCJ, favorável ao projeto, com as Emendas nº 1-CCJ e nº 2-CCJ. Em seguida, a proposição foi remetida a esta CTFC.

## II – ANÁLISE

Quanto aos requisitos formais e materiais de constitucionalidade, nada há a opor ao PLS nº 68, de 2013, tendo em vista

---

Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

SF/22929.37175-30



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

que *i*) compete à União legislar, de modo privativo, sobre direito processual, a teor do disposto no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (CF); *ii*) cabe ao Congresso Nacional dispor sobre todas as matérias de competência da União (CF, art. 48, *caput* e inciso XIII); *iii*) os termos da proposição não importam em violação de cláusula pétreia; e *iv*) não há vício de iniciativa, nos termos do art. 61 da Carta Magna.

No que concerne à juridicidade, o projeto se afigura correto, porquanto *i*) o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado; *ii*) a matéria nele vertida *inova* o ordenamento jurídico; *iii*) possui o atributo da *generalidade*; *iv*) é consentâneo com os *princípios gerais do Direito*; e *v*) se afigura dotado de potencial *coercitividade*.

Nos termos do art. 102-A, inciso III, do Regimento Interno do Senado Federal, cabe a esta Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor opinar sobre assuntos pertinentes à defesa do consumidor.

Quanto a seu mérito, o PLS nº 68, de 2013, é louvável, haja vista seus objetivos de abreviar o périplo que o jurisdicionado hoje deve percorrer para ter efetivados direitos seus anteriormente já reconhecidos e formalizados, em termo de acordo intermediado por órgão público, e, ao mesmo tempo, de contemplar os órgãos jurisdicionais com uma medida cuja consequência potencial mais imediata é reduzir a quantidade de ações de natureza consumerista ajuizadas, as quais estão, afinal, entre aquelas que mais contribuem para o assoberbamento do Poder Judiciário.

Não obstante, cremos que também nós estamos aptos a contribuir para o incremento do teor da proposição.

Embora estejamos de acordo com a maioria dos reparos opostos pelo relator do projeto na CCJ, não podemos nos furtar a esposar aqui nosso entendimento de que, diferentemente do que ele afirma, a Emenda nº 02-CCJ não apenas se presta a aprimorar a *técnica legislativa* empregada no dispositivo ora alvitrado para o CDC, como também consiste em flagrante

---

Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

SF/22929.37175-30



**SENADO FEDERAL**  
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

emenda de *mérito*, pois, ao adicionar o termo “especificamente” ao texto do art. 89-A ventilado para o Código consumerista, impedirá a interpretação segundo a qual seriam considerados títulos executivos extrajudiciais acordos celebrados perante todo e qualquer ente público destinado à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo CDC.

Com efeito, ao exigir que esse ente público seja **especificamente** destinado à defesa dos interesses e direitos afetos às relações de consumo, a Emenda nº 02-CCJ fará com que, na prática, se revistam de natureza executória tão somente os acordos celebrados perante os Procons, que são, afinal, as únicas entidades públicas dirigidas exclusivamente à defesa do consumidor. Outros órgãos e entidades da Administração, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e agências reguladoras, conquanto igualmente importantes para a persecução dessa defesa, não se dedicam de modo exclusivo a tal finalidade.

Assim, caso o PLS nº 68, de 2013, venha a ser aprovado nos termos exatos da Emenda nº 02- CCJ, será provável a compreensão de que os termos dos eventuais acordos intermediados por essas outras instituições não se revestirão da qualidade de título executivo (salvo, evidentemente, no caso particular da transação, nos termos previstos no art. 784, inciso IV, do CPC), o que não nos afigura a solução mais apropriada para o caso, tampouco o que o proponente do PLS sob exame parecia perseguir.

Assim, cogitamos a apresentação de emendas, a fim de explorar ao máximo o raio de incidência da lei porventura resultante da proposição em análise, bem como adequar sua ementa a essa nova disposição.

### **III – VOTO**

Em vista do exposto, manifestamo-nos pela rejeição das Emendas nº 01-CCJ e nº 02-CCJ, mas pela **aprovação** do PLS nº 68, de 2013, na forma das seguintes emendas:



SENADO FEDERAL  
Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

### **EMENDA N° - CTFC (DE REDAÇÃO)**

Dê-se a seguinte redação à ementa do Projeto de Lei do Senado nº 68, de 2013:

Altera a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), para atribuir a natureza de título executivo extrajudicial ao acordo celebrado perante órgãos ou entidades da Administração Pública com atribuições referentes a proteção e defesa do consumidor.

### **EMENDA N° - CTFC**

Dê-se a seguinte redação ao art. 89-A da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), na forma do art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 68, de 2013:

“Art. 1º .....

‘Art. 89-A. O acordo celebrado entre fornecedor e consumidor perante órgãos ou entidades da Administração Pública com atribuições referentes a proteção e defesa do consumidor consistirá em título executivo extrajudicial.’’

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator

Gabinete do Senador Rodrigo Cunha

SF/22929.37175-30