

O PAPEL DO PROCON COMO ÓRGÃO ADMINISTRATIVO EXTRAJUDICIAL NA COMPOSIÇÃO DE CONFLITOS CONSUMERISTAS

Lorena Vieira Curty Oliveira (UNIG)

lorenacurty29@gmail.com

Adenauer Cabral Ribeiro (UNIG)

adenauercabral@gmail.com

Hildeliza Lacerda Tinoco Boechat Cabral (UENF)

hildeboechat@gmail.com

Raquel Veggi Moreira (UENF)

rveggi@yahoo.com.br

Carlos Henrique Medeiros de Souza (UENF)

chmsouza@gmail.com

RESUMO

A relação de consumo é o vínculo jurídico celebrado de acordo com as normas do Código de Defesa do Consumidor (CDC), em que o consumidor e o fornecedor de serviços e/ou produtos constituem seus elementos essenciais. Contudo, os conflitos oriundos dessas relações são recorrentes, o que torna imprescindível medidas na busca de composição entre as partes. Nesse sentido, o presente artigo tem por finalidade expor o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, os Órgãos em defesa do consumidor e a Conciliação como meio extrajudicial de solução de conflitos para melhor compreensão da atuação do Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), órgão responsável por mediar tais conflitos entre os consumidores e os fornecedores de produtos e serviços preliminarmente, para que não seja necessário acionar o Poder Judiciário. Além disso, consequentemente, expor a importância desse procedimento extrajudicial que contribui para desafogar o judiciário, ao evitar a morosidade da justiça comum, gerando o fenômeno da desjudicialização que promove o acesso à justiça de forma célere, o direito de defesa e a assistência jurídica gratuita, com o intuito de oferecer auxílio diante da vulnerabilidade do consumidor. Na construção do conhecimento, será utilizada a metodologia qualitativa, por meio de revisão bibliográfica, reunindo-se contribuições de diversos autores, como CABRAL, 2016; FILOMENO, 2007; GAMA, 2000; dentre outros cujos pensamentos coadunam com o tema e ainda documentos legais como o Código de Defesa do Consumidor, Código Civil, Constituição Federal e demais que contribuem para enriquecimento do conhecimento.

Palavras-chave:

Consumidor. Extrajudicial. PROCON. Composição de conflitos.

1. Considerações Iniciais

Este artigo objetiva analisar o Código de Defesa do Consumidor e

demais documentos jurídicos para esclarecer a importância dos órgãos de defesa do consumidor como auxiliares nos conflitos oriundos das relações de consumo, com destaque para o funcionamento do PROCON, principal órgão na defesa do Consumidor.

Trata-se de estudo teórico de natureza qualitativa, pois se busca embasamento nas doutrinas de Hélio Zaghetto Gama (2000); José Geraldo BritoFilomeno (2007); Hildeliza Boechat Cabral (2016), dentre outros cujos pensamentos coadunam com o tema e ainda demais documentos legais como o Código de Defesa do Consumidor, Código Civil, Constituição Federal que contribuiram para enriquecimento do conhecimento.

Para melhor compreensão, o presente artigo foi dividido em três capítulos, o primeiro abordou o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e Órgãos em defesa do Consumidor. O segundo trata do PROCON que constitui o principal órgão de Defesa do Consumidor e o terceiro aborda a Conciliação e sua importância como meio extrajudicial de solução de conflitos.

2. Sistema nacional de defesa do consumidor e órgãos em defesa do consumidor

Conforme preceitua o artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor (doravante, CDC), a Política Nacional de Relação de Consumo tem por objetivo, dentre outros, a prestação adequada de serviços ao consumidor, o respeito aos seus direitos e a racionalização do serviço público com fundamento nos princípios previstos no próprio artigo. Este capítulo abordará o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), elencando sua função e os principais órgãos que atuam na proteção e fiscalização dos direitos do consumidor, para demonstrar que a utilização deste instrumento possibilita na maioria dos casos, o fenômeno da desjudicialização dos conflitos oriundos das relações de consumo.

2.1. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC)

O CDC instituiu os órgãos que fazem parte do SNDC, como reza o seu artigo 105, a saber: “Integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), os órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais e as entidades privadas de defesa do consumidor”.

Dessa forma, esse Sistema é composto por órgãos públicos que direta ou indiretamente mantêm em suas finalidades a defesa do consumidor e as entidades privadas que também atuem nesse sentido. Assim, no intuito de regulamentar, foi editado o Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, que dispõe sobre a organização do SNDC e estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas no CDC através do Departamento de Proteção e Defesa do consumidor (DPDC), vinculado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que passou a assumir essa coordenação. Deste modo,

A Lei 8.078/1990 (Código de Defesa do Consumidor) não se contentou em estipular direitos em favor do consumidor. Foi além e instituiu um *Sistema Nacional de Defesa do Consumidor* (SNDC), com o objetivo de possibilitar a articulação dos órgãos públicos e privados que possuem a atribuição e o dever de tutelar o consumidor, obtendo-se a almejada eficácia social da lei. (BENJAMIN; MARQUES; BESSA, 2013, p. 404)

Conforme afirma Gama (2000, p. 172), “O Sistema foi concebido para nele fluírem os procedimentos espontâneos ou dirigidos para viabilizarem a proteção do Consumidor”. Nesse sentido, verifica-se que o Sistema foi determinado com o propósito de auxiliar em situações em que o consumidor se sinta prejudicado ou lesado, seja em relações de compra e/ou prestação de serviço, pois esse poderá realizar denúncias e reclamações que determinarão a atuação deste sistema para se buscar acordo entre os sujeitos da relação de consumo, com base nas leis de direito do consumidor.

Quanto à sua composição, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é composto pela Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça (SDE), o seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), Defensoria Pública, os PROCONs e as entidades civis de defesa do consumidor, que atuam de forma integrada com a Secretaria Nacional do Consumidor (SENACON), entre elas as OSCIPS e pelos demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e também as organizações não governamentais.

O CDC estabelece a comunicação de diferentes órgãos públicos e entidades privadas que integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), visando garantir o cumprimento dos direitos do consumidor e o respeito nas relações de consumo. Portanto, a atuação conjunta e harmoniosa de todos os órgãos que compõem o SNDC resulta na defesa do consumidor, promovendo, desta forma, o acesso à justiça que é um dos princípios norteadores do direito. Ao visar a melhor compreensão do assun-

to, o tópico a seguir tratará do estudo específico dos principais órgãos em defesa do consumidor.

2.2. Órgãos em defesa do consumidor

O Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – estabelece, em seu artigo 4º e incisos, a possibilidade de intervenção direta do Estado, através da Política Nacional de Consumo e por organismos de defesa e proteção ao consumidor cujo objetivo é a fiscalização, no sentido de assegurar e orientar o acesso e a qualidade de produtos e serviços essenciais, e a legitimação para propor ações coletivas, se algo for abusivo ou em desconformidade com a norma. Assim, para melhor compreensão da necessidade de qualificar e especificar as ações ou atividades que todos os órgãos devem desenvolver na busca da melhoria das relações consumeristas, em apoio ao consumidor que é parte vulnerável, Filomeno (2007) explica:

[...] sintetizada nos seguintes campos: 1. de orientação aos consumidores por intermédio da grande imprensa e publicações próprias (isto é, ‘manuais do consumidor’, ‘cartilhas do consumidor’ sobre ‘produtos’, ‘serviços’, ‘loteamentos’, ‘venda e compra de imóveis’, ‘saúde’, ‘medicamentos’, ‘alimentos’, ‘informes técnicos’, ‘boletins informativos’ etc.), bem como palestras, mensagens pela televisão, rádio, jornais e revistas, debates, e educação formal; 2. De encaminhamento das reclamações aos órgãos de fiscalização da Administração Pública, tanto no âmbito federal e estadual, como no municipal; 3. de estudos e pesquisas, visando ao aperfeiçoamento da legislação de interesse do consumidor, dispondo a Secretaria de Justiça e Defesa da Cidadania, nesse sentido, de Centro de Estudos e Pesquisas dos Direitos do Consumidor, além de Centro de Divulgação e Informação e computador. (FILOMENO, 2007, p. 139)

Verifica-se, portanto, que cada órgão possui atribuições legais diferentes e específicas, que deverá defender os consumidores dentro de suas competências e especialidades. O próximo tópico trará uma abordagem do PROCON, o principal órgão de defesa do consumidor.

3. Programa de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), o principal órgão de defesa do consumidor

O PROCON é um órgão administrativo extrajudicial do Poder Executivo de estimada importância à defesa dos direitos do consumidor, pois

detém o contato direto com os cidadãos e seus pleitos, podendo ser em esfera estadual, municipal ou do Distrito Federal. Pode-se dizer que o PROCON é um órgão administrativo de defesa do consumidor e de relação a interesses individuais e coletivos. Ele integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, podendo ser de iniciativa estadual ou municipal e, entre suas finalidades, a conciliação das partes, podendo alcançar exitosa composição da lide por meio de procedimento administrativo (CABRAL, 2016, p. 221).

De tal modo, como bem preceitua a autora, o PROCON é um órgão administrativo autônomo cabendo-lhe as funções de acompanhamento e fiscalização das relações ocorridas entre fornecedores e consumidores. Para criação de um PROCON é necessário obedecer às previsões legais (leis e decretos estaduais ou municipais) em que constam as suas atribuições, tomando-se como referência o artigo 4º do Decreto 2.181/97 que prevê como principal atribuição o atendimento aos consumidores, o que deve acontecer preferencialmente de modo pessoal e presencial, inclusive personalíssimo.

A necessidade desse rigor deve-se ao fato de que o problema do consumidor causa uma angústia coletiva, o que contamina a opinião dos terceiros à sua volta, tornando o trabalho dos fiscais do PROCON semelhantes ao de um juiz que aparta brigas em Varas de Família. Todavia, se não for possível que o consumidor lesado dirija-se, pessoalmente, ao PROCON para fazer a sua reclamação, é possível utilizar-se um instrumento de mandato. Cabe ressaltar que não há óbice ao atendimento realizado por telefone, endereço eletrônico ou por correspondência, mas esses acabam ocorrendo mais a título de informação, em que se orienta o consumidor a buscar auxílio no PROCON mais próximo, para receber um atendimento mais pessoalizado.

O SNDC dispõe do Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – SINDEC, que reúne informações elaboradas, tratadas e enviadas pelos PROCON's estaduais e municipais, servindo de ferramenta de análise das medidas do mercado, ou seja, é uma espécie de base de dados que possibilitam aos PROCON's, que tem acesso a esse sistema, pesquisar os fornecedores e constatar reincidências que geram multas, uma vez que todos os atendimentos realizados neste sistema são cadastrados e, desta forma, tornam a informação mais ágil e correta.

Entre as principais atividades desenvolvidas pelo PROCON, está a de atuar como instância de instrução e julgamento do procedimento admi-

nistrativo. Assim, o que interessa para aspectos práticos do processo administrativo, é que ele funciona como um conjunto de atos ordenados e estabelecidos em lei com o objetivo de subsidiar uma decisão motivada que conclua pelo acolhimento (ou não) de reclamação fundamentada por consumidor (BESSA; MOURA, 2008, p. 18). Ao PROCON incumbe, ainda, a publicidade dos atos e decisões, transparência, fundamentação, além do direito ao contraditório e à ampla defesa das partes envolvidas, estando sujeito, portanto, ao texto da Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso LV e XXXIV, alínea “a”.

Dessa forma, é notório a compreensão da essencialidade e importância do PROCON como órgão que atua na busca dos direitos da parte mais vulnerável da relação que é o consumidor e goza de alto grau de confiabilidade, promovendo a desjudicialização da solução dos conflitos oriundos da relação de consumo. Nesse intuito, o próximo capítulo abordará os meios extrajudiciais de solução de conflitos.

4. Meios extrajudiciais de solução de conflitos

Diante da complexidade das relações que se estabelecem na sociedade contemporânea e dos recorrentes conflitos oriundos delas, mais precisamente as relações de consumo, surge o dever de intervenção na busca de conclusões pacíficas e céleres entre as partes litigantes, capazes de propiciar o exercício da cidadania e a efetividade das formas alternativas ao Poder Judiciário, previstas na Constituição Federal para aplicação de princípios e fundamentos primordiais à resolução pacífica das lides.

Assim, tendo em vista os meios extrajudiciais de solução de conflitos, a tutela jurisdicional tem cedido lugar ao instituto da conciliação, considerada alternativa menos formal, mais célere, menos onerosa e consequentemente mais eficaz do que ajuizar uma ação judicial e, assim, abre espaço para aplicação dos princípios da boa-fé objetiva, do acesso à justiça, da lealdade e da celeridade.

Nesse sentido, o presente capítulo visa clarear, simplificar e tornar mais acessível o conhecimento sobre o instituto da conciliação e sua eficácia no PROCON.

4.1. Conciliação

A conciliação é um instituto que tem sido utilizado como forma de salvação de um sistema judiciário formalista, improdutivo, inacessível, caro e centralizador, que não consegue suprir as demandas processuais sem entrar em conflito com os princípios constitucionais que regem a justiça brasileira.

Consoante De Plácido e Silva, “Conciliação derivado do *latim conciliatio*, de *conciliare* (atrair, harmonizar, ajuntar), entende-se o ato pelo qual duas ou mais pessoas desavindas a respeito de certo negócio, ponham fim à divergência amigavelmente” (SILVA, 1978, p. 381). Assim, pode-se entender que a conciliação é um instrumento alternativo de resolução de conflitos e acessível ao cidadão, seja na fase pré-processual ou processual, que tem como finalidade por fim ao conflito entre as partes de forma simples, célere e eficiente, alcançando a pacificação social, um dos objetivos fins do sistema judicial brasileiro (art. 3º, inciso I e art. 5º, LXXVIII, CF).

Ela ocorre através de um terceiro, neutro e imparcial, chamado conciliador, que facilita a comunicação entre pessoas e mantém uma relação pontual na busca de seus interesses através da identificação de suas questões, de sua orientação pessoal e direta, buscando um acordo satisfatório para ambas as partes.

O conciliador deve orientar as partes das vantagens de fazer um acordo e propor alternativas que satisfaçam a demanda, para pôr fim ao litígio em questão e, ainda, se comprometer com o procedimento a ser aplicado, utilizando-se das técnicas que aprenderam durante treinamentos, sendo a paciência o ponto fundamental de uma unidade de vivência na Conciliação. Nota-se, portanto, que a conciliação se mostra eficaz em relações esporádicas, delimitadas e recortadas em determinado espaço e tempo podendo ser utilizada em diversas situações como, por exemplo, nos conflitos que envolvem relações de consumo através dos PROCONs.

Conclui-se que os meios extrajudiciais de soluções de conflitos, nas relações de consumo, colaboram significativamente para a sociedade numa assistência jurídica célere, contribuindo para o fenômeno da desjudicialização.

5. Considerações finais

Diante do exposto, elucidou-se que a atuação conjunta e harmoniosa de todos os órgãos que compõem o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor resulta na promoção da defesa do consumidor promovendo, dessa forma, o acesso à justiça que é um dos princípios norteadores do direito.

Demonstrou-se a importância do papel prestado pelos órgãos de proteção ao consumidor com destaque para o PROCON que atua como órgão administrativo extrajudicial na composição de conflitos consumeristas sua essencialidade para a garantia dos direitos do consumidor previstos na Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor).

Observou-se que o estudo da Conciliação, como meio extrajudicial de solução de conflitos nas relações de consumo, colabora significativamente para a sociedade, ao promover assistência jurídica célere uma vez que visa uma resolução alternativa ao Poder Judiciário.

Conclui-se que o fenômeno da desjudicialização de conflitos consumeristas tem contribuído para aliviar a estrutura judiciária brasileira, tão dilatada pelas inúmeras lides já ajuizadas, sendo esse imenso volume de demandas judiciais, em parte, causa da morosidade e consequente ineficácia da prestação jurisdicional. Em virtude disso, a reflexão é que se faz necessário educar, motivar e melhor informar à população a respeito de seus direitos nas relações de consumo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual do Direito do Consumidor*. 5. ed. rev. atual. e ampl. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad de. *Manual de direito do consumidor*. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2008.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Lei nº 8.078, de 11 de Setembro de 1990 – Dispõe sobre a proteção do consumidor dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em: 20 out. 2018.

_____. *Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997*. Dispõe sobre a organi-

zação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC. Estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www. planalto.gov.br/ccivil_03/ decreto/D2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2181.htm)>. Acesso em: 16 nov. 2018.

CABRAL, Hideliza Boechat. *Síntese do Direito do Consumidor*. Campos dos Goytacazes: Brasil Multicultural, 2016.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direitos do consumidor*. São Paulo: Atlas, 2007.

GAMA, Hélio Zaghetto. *Curso de Direito do Consumidor*. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

NAVES, Lucas Ferreira. *Conciliação e mediação na solução de conflitos*. Publicado em 02 de 2018. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64366/conciliacao-e-mediacao-na-solucao-de-conflitos> acesso em 10/10/2018>. Acesso em: 10 out. 2018.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.