



## NOTA TÉCNICA Nº 1/2019/CEDC/CFOAB

### **Assunto: Acordos de Cooperação para utilização da plataforma Consumidor.Gov nos Tribunais brasileiros.**

O direito de acesso à Justiça, constitucionalmente assegurado (CRFB, art. 5º, XXXV), é multifacetado e *policêntrico*. Ele não se resume ao direito de ação, mas pressupõe que o Poder Judiciário seja acessível a quem lhe pede socorro. Há verdade na conhecida máxima de que a *justiça atrasada é justiça negada*, ou uma injustiça disfarçada. Por isso é que o elevado grau de congestionamento do Poder Judiciário a ninguém interessa (ao menos, não deveria interessar).

O acesso à ordem jurídica justa pressupõe que os meios de resolução de conflitos sejam adequados aos fins que deles legitimamente se pode esperar. Para isso, é necessário sopesar os interesses em conflito. Nas relações de consumo, há muito se sabe que não raras vezes o consumidor desiste de reclamar de um vício ou até mesmo de um fato do produto ou do serviço simplesmente “*para não se incomodar*”, pois instintivamente sopesa custo e benefício do tempo e do esforço que ele precisaria investir.

A Comissão Especial de Defesa do Consumidor tem recebido denúncias de que diversos Juízos de todas as regiões do País passaram a condicionar o conhecimento das ações promovidas por consumidores à comprovação de tentativa extrajudicial de resolução do conflito. Trata-se de prática de alguns integrantes do Poder Judiciário que, paradoxalmente, constitui um grave obstáculo ao exercício do direito fundamental de acesso à Justiça, assegurado no art. 5º, XXXV, da Constituição.

Essa constatação ensejou a edição, no último ano, de uma moção da CEDC em reação às decisões que condicionam o processamento das ações dos consumidores à reclamação ‘administrativa’ prévia no ‘consumidor.gov’, nos ‘SACs’ dos fornecedores ou nos meios de mediação e conciliação dos próprios fornecedores, sem as quais os consumidores brasileiros supostamente não ‘teriam’ ‘direito’ de ação, ou seja, direito de acesso ao Judiciário. A forte moção, aprovada por unanimidade pela Comissão do Conselho Federal da OAB é a seguinte: “*a exigência de reclamação administrativa prévia ou uso dos SACs como requisito para o recebimento de ação judicial é incompatível com o sistema de proteção e defesa do consumidor e com o direito de acesso à Justiça do consumidor lesado, constitucionalmente assegurado. Segundo o CDC, a reclamação extrajudicial e a tentativa de conciliação com o fornecedor de produtos e serviços não é condição da ação ou requisito para o processamento da petição inicial, mas obsta ou é causa de suspensão do prazo decadencial (art. 26, parágrafo 2º, I, CDC), caracterizando direito potestativo do consumidor, não podendo a livre opção do consumidor de não utilizar o 'consumidor.gov' ou outros meios alternativos de solução com os fornecedores, influenciar o direito de ressarcimento de danos morais e materiais do consumidor e o seu acesso direto ao Judiciário.*”

Os requisitos para a propositura de uma ação judicial são elencados no Código de Processo Civil. E inexistente na lei qualquer previsão estabelecendo como condição para a demanda judicial de lides de consumo a adoção de procedimentos administrativos prévios. Pelo contrário, o art. 6º, VII, do Código de Defesa do Consumidor, inclusive

estabelece como direito básico dos consumidores “o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados.”

O diálogo com o fornecedor é sempre recomendado. O problema combatido pela OAB é a exigência abusiva de uma prova pré-constituída da formulação de reclamação ao fornecedor como requisito para o recebimento da petição inicial. Decisões que, à revelia da lei, exigem providências desnecessárias do consumidor constituem uma lamentável releitura da famigerada jurisprudência defensiva<sup>1</sup>, prática há muito combatida pela doutrina<sup>2</sup> e expressamente obstada pela nova legislação processual civil com a instituição do princípio da primazia do julgamento de mérito nos artigos 4º e 6º da Lei nº 13.105/2015<sup>3</sup>. O que é pior, essa nova modalidade volta-se contra o agente vulnerável da relação de consumo, que é constitucionalmente protegido (CRFB, art. 5º, XXXII; art. 170, V, e art. 48 do ADCT).

A própria lei estabelece as sanções cabíveis nas hipóteses de abuso do direito de ação. A litigância de má-fé, por exemplo, atribui ao seu protagonista a responsabilidade pelas perdas e pelos danos causados, além de sujeitar-lhe à imposição de multa pecuniária (arts. 79 e ss. do CPC), enquanto a improcedência dos pedidos conduzirá à atribuição dos ônus de sucumbência (art. 85 e ss do CPC).

As reclamações extrajudiciais demandam tempo: recurso escasso e extremamente relevante. O tempo do consumidor é valor na sociedade atual e, inclusive, compõe o dano ressarcível nas relações de consumo.<sup>4</sup> O tempo perdido pelo consumidor que busca sozinho – ou seja, **sem a colaboração do fornecedor** – a resolução de conflitos de consumo é um tempo sem densidade, são horas improdutivas, que, de fato, desviam o consumidor<sup>5</sup> das suas atividades habituais sem qualquer resultado útil.

Essa postura de alguns magistrados não contribui para o desafogamento do Poder Judiciário, ao contrário, como percebeu o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro

---

<sup>1</sup> A expressão remete aos critérios excessivamente rígidos e não previstos em lei para obstar a admissão de recursos, especialmente no âmbito dos Tribunais Superiores. Veja, sobre o tema: FARIA, Márcio Carvalho. A jurisprudência defensiva dos tribunais superiores e a ratificação necessária (?) de alguns recursos excepcionais. São Paulo, *Revista de Processo*, v. 167, p. 250-269. Jan. 2009.

<sup>2</sup> Veja, por todos: CRUZ E TUCCI, José Rogério. Um basta à perversidade da jurisprudência defensiva. São Paulo, *Revista eletrônica Consultor Jurídico* (Conjur), 24 de junho de 2014.

<sup>3</sup> PACANARO, Armando Wesley. A jurisprudência defensiva como violação direta ao princípio da primazia do julgamento de mérito. São Paulo, *Revista de Processo*, v. 263, p. 143-168, Jan. 2017.

<sup>4</sup> MARQUES, Claudia Lima. BERGSTEIN, Laís. Menosprezo planejado de deveres legais pelas empresas leva à indenização. São Paulo, *Revista eletrônica Consultor Jurídico* (Conjur), 21 de dezembro de 2016.

<sup>5</sup> Tal como sugere Marcos Dessaune em obra pioneira sobre o tema no Brasil: DES-SAUNE, Marcos. *Teoria aprofundada do desvio produtivo do consumidor: o prejuízo do tempo desperdiçado e da vida alterada*. Vitória: Edição Especial do autor, 2017.



ao revogar o enunciado de Súmula n. 75, percebendo o crescimento exponencial do número de indenizações por danos morais entre 2014 e 2018, enquanto o enunciado estava vigente.

Com relação aos “acordos de cooperação” promovidos pelo Ministério da Justiça e a Secretaria Nacional de Defesa do Consumidor, voltados ao aprimoramento da plataforma “Consumidor.gov” e sua recente vinculação ao Juizado Especial Federal, especificamente em reclamações contra a Caixa Econômica Federal, e para os demais Tribunais de Justiça do nosso país com relação a temas afetos a conflitos de relações de consumo, bem como, diante da postura de alarmantes decisões judiciais recentes, condicionando o ingresso do consumidor à Justiça, à utilização prévia da mencionada plataforma, ainda que “acordo de cooperação” apresente a mesma como “sugestão”, a Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, apresenta sua análise quanto a matéria, nos moldes que passa a expor:

## **1 – DOS ASPECTOS SOCIAIS**

As relações de consumo não são estáticas, estão em constante mutação, em algumas situações, são constatadas verdadeiras transformações sociais e comerciais, inerentes à evolução tecnológica, especialmente quanto a comunicação. São exatamente nestas situações que a atenção dos órgãos de defesa do consumidor deve ficar atentos, para que os sistemas de proteção a este vulnerável possam acompanhar tais mudanças.

Figurando o consumidor como a parte vulnerável e hipossuficiente na relação de consumo, especialmente com relação às empresas cadastradas na plataforma “Consumidor.gov”, que são, em sua grande maioria, de grande porte, especialmente multinacionais, o principal responsável pela proteção ao consumidor no Brasil, é o Estado (art. 5º, XXXII, CF88), portanto, instrumentos governamentais como a mencionada plataforma devem garantir proteção ao consumidor, jamais devem ser utilizadas como obstáculos, ou barreiras a este sujeito de direitos, considerado o mais fraco na relação jurídica, que pleiteia a reparação de um direito violado.

A Ordem dos Advogados do Brasil, especialmente a sua Comissão Especial de Defesa do Consumidor, é grande entusiasta de iniciativas estatais que apresentam instrumentos ao consumidor, para que este possa ter voz ativa nas relações de consumo, todavia, uma evolução não pode importar em retrocessos, o que seria uma contradição.

Por isso, a OAB, diante de sua atuação incansável nesta militância, busca formas de abrir caminhos ao consumidor, em parceria com o Estado e esta análise técnica tem condão primordial de garantir que o projeto de evolução da plataforma “Consumidor.gov” ocorra de forma a garantir a harmonia nas relações de consumo, assegurando a evolução das práticas voltadas a equiparação de direitos, na relação consumidor/fornecedor, sendo imprescindível a discussão técnico-jurídica entre diversos setores, para que isto seja possível.

## **2 – DOS ASPECTOS TÉCNICO-JURÍDICOS**

O Código de Defesa do Consumidor, diploma legal inserido nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, dada sua importância à sociedade brasileira à época da elaboração e promulgação da Constituição Federal, determina de forma clara e precisa a proteção do consumidor perante o prestador de serviços, ante sua vulnerabilidade nas relações de consumo.

O art.4º do CDC dispõe expressamente o seguinte:

“Art. 4º. A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios:

I – reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II – ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor:

(...)

c) pela presença do Estado no mercado de consumo;

d) pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho.

III – harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores;

(...)

VI – coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos, que possam causar prejuízos aos consumidores;

(...)

VIII – estudo constante das modificações do mercado de consumo.

Ao discorrer sobre o dispositivo supra, Claudia Lima Marques ensina que “as “normas narrativas”, como o art. 4º, são usadas para interpretar e guiar, melhor dizendo, “iluminar” todas as outras normas do microsistema. Elas aplicam-se como inspiração, guia, teleologia, indicando o caminho, o objetivo, como afirmou Eros Roberto Grau criando a expressão “norma-objetivo.”<sup>6</sup>

A exposição demonstra a importância do dispositivo, base dos fundamentos da Ordem dos Advogados do Brasil, para buscar os meios de evolução das relações de consumo, anteriormente relatados. O caput do artigo 4º do CDC, em diversos aspectos, presando pela transparência, buscando harmonizar os interesses e valores envolvidos nas transações entre consumidores e fornecedores, bem como os efeitos destes contratos na sociedade, algo que a proposta em discussão, por melhores que sejam as intenções, podem agravar a situação de vulnerabilidade do consumidor.

---

<sup>6</sup> MARQUES, Claudia Lima, Comentários ao Código de Defesa do Consumidor, 5ª Edição, p. 260



A mencionada vulnerabilidade está disposta no inciso “I”, sendo esta reconhecida até mesmo pelo Excelso Superior Tribunal de Justiça, que determinou<sup>7</sup>:

“O ponto de partida do CDC é a afirmação do Princípio da Vulnerabilidade do Consumidor, mecanismo que visa a garantir igualdade formal-material aos sujeitos da relação jurídica de consumo, o que não quer dizer compactuar com exageros que, sem utilidade real, obstem o progresso tecnológico, a circulação de bens dos consumo, e a própria lucratividade dos negócios.”

O CDC, corroborado pela decisão supra, autoriza, e até mesmo incentiva, a evolução dos instrumentos voltados à defesa do consumidor no Brasil, contudo, isto deve ocorrer de forma harmoniosa, sempre utilizando a vulnerabilidade do consumidor como base, com fins de garantir o equilíbrio constante nas relações de consumo.

Infelizmente, é preciso atenção com a realidade dos projetos colocado em prática, são princípios básicos da metafísica platônica, pois projetos sempre são perfeitos, ante sua criação unilateral, seja por meio individual, ou um grupo homogêneo, que compartilha as mesmas ideias ou ideais, portanto, o debate multissetorial é imprescindível para o aprimoramento de um projeto belíssimo, voltado à resolução de conflitos em conjunto com a redução na judicialização das demandas consumeristas.

A garantia do sucesso desse projeto depende do norteamento dos princípios constitucionais do direito, especialmente o princípio constitucional da inafastabilidade, previsto na Carta Magna, em seu art. 5º, XXXV, cujo texto prevê expressamente que “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Pequenas arestas são constatadas no acordo de cooperação em discussão, diante da forma como o projeto é aplicado na prática, inclusive sendo deturpado, de forma grave por órgãos da jurisdição, com violações graves à cláusula pétrea supra mencionada, que ao contrário do repúdio imediato que se espera, acaba sendo enaltecido por todo um Tribunal, com divulgação ampla no site de notícias do mesmo<sup>8</sup>.

### 3 – CONCLUSÃO

---

<sup>7</sup> STJ - REsp 586.316/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 17/04/2007, DJe 19/03/2009.

<sup>8</sup> Segue trecho da referida matéria: A juíza negou a antecipação de tutela sob o fundamento de que os consumidores não conseguiram demonstrar o risco de dano ao resultado nem utilizaram a via administrativa antes de buscar a judicialização da questão. Isto porque, nos termos do que dispõe a norma do artigo 300 do Código de Processo Civil de 2015, a tutela provisória de urgência depende de elementos que evidenciem a probabilidade do direito e a demonstração da possibilidade de dano ou risco ao resultado útil do processo, o que, sem tal tentativa de solução pela referida plataforma digital não restou demonstrado”, concluiu [a juíza]. (destaque nosso) (<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/noticias/juiza-determina-tentativa-de-acordo-antes-da-judicializacao-1.htm#.XZowyIVKiM9>)



É fundamental que o consumidor saiba *como* relatar um problema ao seu fornecedor, por meio de canais eficientes e adaptados para si. Nesse contexto, é muito salutar o uso da plataforma [www.consumidor.gov.br](http://www.consumidor.gov.br) disponibilizada pelo Ministério da Justiça. A Ordem dos Advogados do Brasil, em inúmeros eventos<sup>9</sup>, já apoiou o uso da plataforma como um ágil e importante mecanismo de diálogo e *negociação* entre consumidores e fornecedores. A *carga oceânica*<sup>10</sup> de processos em tramitação exige que sejam desenvolvidos instrumentos alternativos e adequados para a solução de conflitos e a prevenção de litígios.

No entanto, o incentivo ao uso dos demais *meios adequados de acesso à justiça* não pode ser confundido como um pressuposto ou uma condição para o acesso ao Poder Judiciário. A violação do direito é suficiente para que o consumidor tenha assegurado, em seu favor, o exercício do direito de ação para o restabelecimento da ordem, já que o exercício da autotutela é restrito. Ademais, há situações graves – as que envolvem tutela de urgência, por exemplo – que impossibilitam tratativas extrajudiciais. Eventuais abusos são coibidos pelas vias próprias, igualmente previstas em lei.

Em um Estado Democrático de Direito a função jurisdicional tem uma relevância premente. A sua atuação está intrinsecamente relacionada ao grau de desenvolvimento social e econômico de um povo. Mas é preciso também os espaços de competência dos demais Poderes. O Legislativo, ao aprovar o Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015), elencou de modo taxativo os requisitos da petição inicial e os pressupostos para exercício do direito de ação, sem exigir o prévio esgotamento das vias administrativas, como frequentemente ocorria antes da nova ordem constitucional.

É nosso entendimento que a exigência de reclamação administrativa por plataformas eletrônicas, sem o amparo constitucional de proteção ao consumidor (art. 5º, XXXII, CF88), vulnerável da relação de consumo, como requisito elementar para o recebimento de ação judicial é incompatível com o sistema de proteção e defesa do consumidor e com o direito de acesso à Justiça do consumidor lesado, constitucionalmente assegurado. Segundo o CDC, a reclamação extrajudicial e a tentativa de conciliação com o fornecedor de produtos e serviços não é condição da ação ou requisito para o processamento da petição inicial, mas obsta ou é causa de suspensão do prazo decadencial (art. 26, parágrafo 2º, I, CDC), caracterizando direito potestativo do consumidor, não podendo a livre opção do consumidor de não utilizar o “Consumidor.gov” ou outros meios alternativos de solução com os fornecedores, influenciar o direito de ressarcimento de danos morais e materiais do consumidor e o seu acesso direto ao Judiciário.

A plataforma governamental Consumidor.Gov não pode transferir a responsabilidade de tentativa de resolução de conflitos dos fornecedores (iniciativa privada) para o setor público, quando não há análise da petição inicial pelo julgador e

---

<sup>9</sup> Citem-se, exemplificativamente, as reuniões abertas e audiências públicas promovidas em Brasília-DF pela Comissão Especial de Defesa dos Consumidores do Conselho Federal da OAB (em 21/08/2019), assim como os eventos realizados em diferentes subseções: OAB-PR (05/09/2019), OAB-RS, dentre outras.

<sup>10</sup> Expressão difundida, entre nós, pelo Mestre René Ariel Dotti.



este de pronto, e, de forma padronizada, determina a suspensão do processo para uso da plataforma Consumidor.Gov.

Oportuno, por fim, ressaltar que o advogado, como indispensável à administração da justiça (art. 133 da Constituição da República), não pode ficar esquecido na construção de um instrumento utilizado na esfera judicial, como se espera concretizar o órgão de defesa do consumidor de âmbito federal, in casu, a SENACON. Especialmente quando estamos diante da proteção do vulnerável consumidor em um mercado cada vez mais agressivo e ofensor desses direitos, não por outra razão, é dos temas mais enfrentados pelo Poder Judiciário, vide o último relatório CNJ em Números.

A plataforma é um instrumento valioso e deve ser incentivada, porém, sem retirar a atuação dos players do mercado na resolução dos conflitos, nem tampouco, colocar o consumidor em situação de constrangimento, ao forçá-lo (como está sendo feito em alguns lugares) a conversar com quem lhe deu as costas durante várias tentativas, ou se pensa que o consumidor busca o Judiciário sem antes ter sido injustiçado?

Neste passo e considerando o que fora exposto anteriormente, parece-nos que, uma vez promovidas algumas adaptações no Convênio, torne-se possível a utilização da plataforma “Consumidor.gov.br” como método adequado para a solução dos conflitos levados ao Judiciário, desde que, inicialmente e acima de tudo, seja respeitada a opção do consumidor na sua utilização, devendo ser expressa a garantia de acesso ao Poder Judiciário, nos moldes preconizados pelo art. 5º, XXXV da CF/88, conforme exposto anteriormente, para que então, uma vez que a opção pela plataforma seja feita, que haja espaço próprio para a defesa dos interesses da parte (inclusive a negociação) por seu(s) advogado(s) ou defensor(es) público(s).

Brasília-DF, 10 de outubro de 2019.

Redação Técnica:

**Lindojon Geronimo Bezerra dos Santos**

Membro Consultor da Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da OAB

**Geyson José Gonçalves da Silva**

Membro Consultor da Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da OAB

**Augusto de Paula Barbosa**

Membro Consultor da Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da OAB

**Laís Bergstein**

Secretária-Adjunta da Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da OAB



**Luciana Rodrigues Atheniense**

Secretária-Geral da Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da OAB

**Marié Lima Alves de Miranda**

Presidente da Comissão Especial de Defesa do Consumidor do Conselho Federal da OAB