

# MOVIMENTO CONSUMERISTA BRASILEIRO

## CIÊNCIA SUBSTANTIVA FEMININA. HOMENAGEM A ADA PELEGRINI GRINOVER

*Claudia Lima Marques  
Liton Lanes Pilau Sobrinho  
Rogério da Silva  
(Orgs.)*



2021

ISBN:978-65-87582-59-7



PPGDireito  
Programa de Pós-Graduação  
em Direito  
Faculdade de Direito - FD



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL



UNIVALI



DIREITO UPF



PAEP  
programa de apoio a  
eventos no país



CAPES

# MOVIMENTO CONSUMERISTA BRASILEIRO

## CIÊNCIA SUBSTANTIVA FEMININA. HOMENAGEM A

### ADA PELEGRINI GRINOVER

*Claudia Lima Marques*  
*Liton Lanes Pilau Sobrinho*  
*Rogério da Silva*  
*(Orgs.)*



# 2021

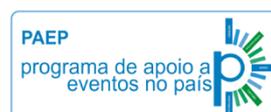
ISBN:978-65-87582-59-7



PPGDireito  
Programa de Pós-Graduação  
em Direito  
Faculdade de Direito - FD



UNIVERSIDADE FEDERAL  
DO RIO GRANDE DO SUL



**Reitor**

Valdir Cechinel Filho

**Vice-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Extensão**

Rogério Corrêa

**Vice-Reitoria de Graduação**

José Everton da Silva

**Diretor de Internacionalização**

Paulo Márcio Cruz

**Organizadores**

Claudia Lima Marques  
Liton Lanes Pilau Sobrinho

Rogério da Silva

**Entrevistadores**

Franco Scortegagna  
Leticia Abati Zanotto

Liton Lanes Pilau Sobrinho  
Rogério da Silva

**Degravadores**

Ana Isabel Mendes  
Beatriz John Kattermann  
Estéfani Luise Fernandes Teixeira  
Gianna Bertolin Rossato  
Gibran Pedro Pereira  
Ivanio Formighieri Muller  
Kauê Ruviano Vieira  
Leticia Spagnollo  
Lilia Martins  
Natalia Ferreira Lehmkuhl  
Thais Fernanda Silva  
Vanessa Ramos Casagrande

**Autores**

Ada Pelegrini Grinover  
Aline Trindade do Nascimento  
Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin  
Claudia Lima Marques  
Daniel Roberto Fink  
José Geraldo Brito Filomeno  
Kazuo Watanabe  
Liton Lanes Pilau sobrinho  
Nelson Nery Jr.  
Zelmo Denari

**Revisão**

Jovana de Cezaro

**Projeto Editorial e Capa**

Alexandre Zarske de Mello

**Comitê Editorial E-books/PPCJ****Presidente**

Dr. Alexandre Morais da Rosa

**Diretor Executivo**

Alexandre Zarske de Mello

**Membros**

Dr. Bruno Smolarek (UNIPAR)  
Dra. Flávia Novera Loureiro  
(UMINHO/PORTUGAL)  
Dr. Daniele Porena (UNIPG/ITÁLIA)  
Dr. Pedro Jose Femenia Lopez  
(UA/ESPANHA)  
Dr. Javier Gonzaga V. Hernandez  
(UCALDAS/COLÔMBIA)  
Dr. Clovis Demarchi (UNIVALI)  
Dr. José Everton da Silva (UNIVALI)  
Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UNIVALI)  
Dr. Márcio Ricardo Staffen (UNIVALI)

**Apoio**

Programa de Apoio a Eventos no País  
(PAEP) - CAPES. Comitê Editorial  
E-books/PPCJ – UNIVALI – UPF –  
UFRGS

FICHA CATALOGRÁFICA

M869 Movimento consumerista brasileiro [recurso eletrônico] : ciência substantiva feminina. Homenagem a Ada Pellegrini Grinover / organizadores Claudia Lima Marques, Liton Lanes Pilau Sobrinho e Rogerio da Silva. Dados eletrônicos. – Itajaí : Ed. Univali, 2021.

Livro eletrônico.

Vários autores.

Modo de acesso: <http://www.univali.br/ppcj/ebook>

ISBN 978-65-87582-59-7 (e-book)

1. Defesa do consumidor. 2. Movimento consumerista brasileiro. 3. Resolução de disputa (Direito). I. Marques, Claudia Lima. II. Pilau Sobrinho, Liton Lanes. III. Silva, Rogerio da. IV. Título.

CDU: 347.451.031

*Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Comunitária da Univali Campus Itajaí*

## **Apresentação**

**A** presente obra é fruto do trabalho realizado no resgate da Movimento de Defesa do Consumidor, através dos documentários realizados em parceria com a Secretária Nacional do Consumidor. Ao qual, fizemos um resgate histórico, com a participação dos vários segmentos que integram o sistema de defesa do consumidor, aonde os três volumes do documentário, contam com mais de 250 depoimentos.

Este trabalho conta com depoimentos inéditos em sua integralidade dos autores do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor. Sendo esta obra uma homenagem especial a Presidenta da Comissão que elaborou anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor. Sendo que, o presente texto é a reprodução das entrevistas realizadas para os documentários: Movimento Consumerista brasileiro: 25 anos do Código de Defesa do Consumidor; Movimento Consumerista brasileiro: da atualidade à internacionalização; Movimento Consumerista brasileiro: Futuro, Novas Movimento Consumerista brasileiro: Futuro, Novas Tecnologias e Novas Formas de Resolução de Conflitos.

Gostaríamos de agradecer em especial a prof. Dra. Claudia Lima Marques, cuja parceria com a Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, nos fez levar adiante está historia, com um novo documentário que estamos desenvolvendo e um especial agradecimento pela homenagem a prof. Dra. Ada Pelegrini Grinover.

Este legado, é uma história que não se encerrou e sim, a cada dia se escreve uma nova página, mas seu legado ficou marcado para sempre, nossos agradecimentos aos autores do anteprojeto em especial a Dra. Ada Pelegrini Grinover, cujos seus ensinamentos ficarão marcados para sempre!

**Liton Lanes Pilau Sobrinho**

## SUMÁRIO

Apresentação.....	5
Liton Lanes Pilau Sobrinho.....	5
Homenagem à Profa. Ada Pellegrini Grinover .....	7
Claudia Lima Marques .....	7
Ada Pelegrini Grinover .....	9
José Geraldo Brito Filomeno.....	20
Kazuo Watanabe.....	35
Daniel Roberto Fink.....	39
Nelson Nery Jr.....	43
Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin .....	54
Claudia Lima Marques .....	70
Zelmo Denari.....	75

# Homenagem à Profa. Ada Pellegrini Grinover

Claudia Lima Marques



Queria destacar essa homenagem à Profa. Ada Pellegrini Grinover, que é uma figura chave na defesa do consumidor brasileiro, ela não foi só a, vamos dizer, a “mãe intelectual” do Código de Defesa do Consumidor, foi a presidente da comissão que fez o anteprojeto de Código de Defesa do Consumidor, sempre presente e contribuindo em muito, de forma muito importante, decisiva mesmo, na atualização do Código de Defesa do Consumidor, nós temos muito a agradecer à grande mestre da USP. A Profa. Ada Pellegrini Grinover acho que unia as grandes qualidades de um jurista. Ela era não só engajada, apaixonada pelo Direito, mas ela também era bastante, vamos dizer, realista, cética, ao mesmo tempo quase irônica, e ela conseguia saber tirar de cada um o seu melhor. Eu me lembro de vários belíssimos encontros com a Profa. Ada Pellegrini Grinover, ela não via dificuldades nas coisas, ela dizia “não, vai lá e pegue” “a, mas você ‘tá’ a 200 quilômetros (?)”, “não, vai lá e busque, a gente fica esperando aqui, vai dar certo”. Ela conseguia engajar a todos, eu, o Prof. Antônio Herman Benjamim, que é um grande amigo da Profa. Ada Pellegrini, seu grande companheiro durante essa elaboração do Código de Defesa do Consumidor, escreve com ela aquela introdução belíssima do livro dos autores do anteprojeto, ele dizia que a Profa. Ada conseguia tudo o que queria, isso é interessante, e sempre o que ela queria era para o bem do país, para a evolução do Direito, então todo mundo trabalhava com ela e sob a sua enorme liderança de uma maneira tão feliz.

Eu acho que a outra grande contribuição que a Profa. Ada Pellegrini Grinover deu, ela que era italiana de origem, foi a sua precisão dogmática, sua grande contribuição ao Processo Civil e ao Processo Civil Coletivo Brasileiro, desde a Lei da Ação Civil Pública ao próprio Código de Defesa do Consumidor, que, vamos dizer, reabre esse microssistema para a proteção dos consumidores, a contribuição dogmática da Profa. Ada Pellegrini Grinover ao Direito Brasileiro é realmente inestimável.

Uma das nossas grandes juristas, começou no Processo Civil, Processo Penal, desculpe, foi para o Processo Civil e trabalhava também, o último destaque que eu gostaria de adicionar, ela trabalhava também na prática da defesa do consumidor. Quantas vezes eu tive o prazer de elaborar pareceres em conjunto com a Profa. Ada Pellegrini Grinover, pro bono, para o IDEC, ela que era incansável na ajuda para com o movimento consumerista, no Ministério da Justiça também trabalhamos juntas, em projetos legislativos, ela liderou tantos projetos legislativos com sucesso e sempre de uma forma leve, agradável, firme, mas ao mesmo tempo, eu diria assim, como uma grande líder, sabendo onde quer chegar e o que é possível e necessário fazer para chegar lá.

Eu realmente admiro muitíssimo a Profa. Ada Pellegrini Grinover, faço aqui uma homenagem à sua família, aos seus amigos, nós temos só a agradecer. Nós não perdemos a Profa. Ada Pellegrini Grinover, ela ficou, pelos seus ensinamentos, pelo Direito do Consumidor que ela ajudou a construir, pelo movimento consumerista que ela consolidou com seus ensinamentos, com a doação que ela fez, então nós estamos sempre com ela e essa homenagem é realmente muito devida à Profa. Ada Pellegrini Grinover. Se há um consumerista brasileiro a quem devemos o próprio Código e toda essa evolução é a Profa. Ada, e eu fico especialmente feliz nesse momento em que frisamos muito o protagonismo feminino, o protagonismo da Profa. Ada Pellegrini Grinover era indiscutível em tempos que isso podia ser raro, com ela não era, era realmente por muito mérito, muito trabalho, muita dedicação e nós, todo o Brasil, todo o movimento consumerista, agradece.

# Ada Pelegrini Grinover<sup>1</sup>

Presidente da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto do  
Código de Defesa do Consumidor  
(São Paulo 2015)

**B**em, eu devo dizer, em primeiro lugar, que a minha especialidade é em Direito Processual. Embora eu tenha coordenado os trabalhos do Código de Defesa do Consumidor, cujos artigos foram discutidos por toda a Comissão de Juristas, e, claramente, conheço o conteúdo do Código, o que mais me interessou, e na parte que mais eu fiz sugestões, foi a parte processual do Código. Tanto em relação ao processo individual, e, sobretudo, em relação ao processo coletivo, que foi instaurado, na verdade, não pelo Código, mas pela Lei da Ação Civil Pública de 85, Comissão que eu também coordenei e que resultou em uma lei que, pela primeira vez, nos países romano-germânicos instaurou a defesa de interesses superindividuais, difusos e coletivos.

Eu lembro a Lei de 85, não só porque, pela primeira vez, no mundo de civil law, conseguiu inserir as regras processuais de proteção desses direitos que são de massa, mas também porque, em um determinado momento, a história dessa Lei se confunde e se junta com a história do Código de Defesa do Consumidor.

O segundo passo importante, de ser lembrado, foi a Constituição de 88, que nos dispositivos determinada ao Congresso Nacional a elaboração de um Código de Defesa do Consumidor. Nessa época, era ministro da Justiça Paulo Brossar, e foi criado o Conselho de Defesa do Consumidor que foi encabeçado pelo ex Deputado Flávio Berembach. Então, editada a Constituição, o Ministério da Justiça se viu impelido a apresentar uma proposta de Código de Defesa do Consumidor, transferiu a tarefa de nomear a Comissão para Flávio Berembach

---

<sup>1</sup> Degravação da entrevista concedida para o “Documentário Movimento Consumerista Brasileiro: 25 Anos do Código de Defesa do Consumidor”. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/videos/documentario-sobre-os-25-anos-do-codigo-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do,do%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do>

que efetivamente nomeou essa Comissão, presidida por mim e integrada por Daniel Roberto Finc, José Geraldo Bento Filomeno e Watanabe. Durante os trabalhos de elaboração de propostas, essa Comissão também foi integrada por dois assessores, o atual Ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Benjamin e Nelson Neri Junior, que eram muito ligados ao Deputado Alckmin, atual Governador, e, portanto, acompanhavam um projeto também de Código de Defesa do Consumidor, feito pelo Deputado Alckmin.

Há outras pessoas por aí que se vangloriam dizendo que laboraram o Código de Defesa do Consumidor. Eu não vou fazer nomes, mas um é um político e todo mundo sabe quem é, isso não é verdade, ele nunca trabalhou no Código de Defesa do Consumidor.

Começamos a fazer propostas e propostas que foram publicadas para conhecimento e debate, mas que ainda não eram definitivas, não eram um texto de Código, eram propostas. Mas aí aconteceu um fenômeno curioso em que várias outras autoridades aproveitavam o anteprojeto, que era publicado, e apresentavam, como se fosse próprio, ao Congresso Nacional e também aqui na Câmara dos Deputados paulista. Essa criança, na verdade, tem a paternidade que eu indiquei, mas houve muita gente que apresentou a última versão, que saía no Diário Oficial, da nova proposta.

O Código foi apresentado como Projeto de Lei, pelo ministro Bossar e aí começou a tramitação legislativa e nós, da Comissão, resolvemos acompanhar a tramitação legislativa. O Alckmin o substitutivo que praticamente coincidia com nosso anteprojeto, porque já integravam a Comissão Eva Benjamin e Nelson Neri Junior, que haviam trabalhado no substitutivo, e aí esse Código foi aprovado no ano, à unanimidade e sancionado pelo Presidente Collor.

Foi surpreendente a tramitação do Código porque, quando o projeto foi apresentado, houve a formação de muitas lobes contrárias ao que está lá no projeto. Sobretudo empresas, bancos, agronegócio, enfim, o Código espantou muita gente porque, pela primeira vez, se dava ao consumidor uma posição de realce, porque, pela primeira vez, consumidor e empresa ficavam numa situação mais equilibrada e se regulavam relações de consumo que antes não eram absolutamente reguladas, porque antes disso era o Código Civil que regia essas

relações, mas o Código Civil naturalmente não previa especificamente a posição jurídica do consumidor e do produtor.

Então tivemos, sim, muita dificuldade, dentro e fora do Congresso, mas nós fizemos muitas reuniões, cada um de nós se empenhou bastante e, ao final das contas, os bons fornecedores perceberam que o Código não era só a favor do consumidor, era a favor das relações de consumo e que o fornecedor sério, o fornecedor que agisse corretamente, o fornecedor que estivesse na posição adequada teria vantagens com relação ao outro que agia corretamente e não se preocupava com o consumidor.

Fato é que, como eu disse, o Código foi aprovado, foi apresentado em 1989 e em 1990 ele estava aprovado. Então foi a tramitação de um ano, muito rápida, sem dúvida nenhuma, para um Código. Mas é que se percebeu que o país precisava disso, que o país, tanto por um lado como por outro, precisava de regras que pudessem ser seguidas, que fossem equilibradas, sempre considerando o consumidor a parte vulnerável, enfim, que era um passo a diante nas relações de consumo.

E o Código, efetivamente, tem uma relação íntima na parte processual com a Lei da Ação Civil Pública porque, tanto o Código de Defesa do Consumidor quanto a Lei da Ação Civil Pública, dizem, expressamente, que as disposições processuais do Código integram a Lei da Ação Civil Pública e que as disposições da Lei da Ação Civil Pública integram o Código de Defesa do Consumidor, portanto há uma fonte praticamente única, Ação Civil Pública mais Defesa do Consumidor que rege o processo do Consumidor.

Esse Código de Defesa do Consumidor podemos dizer hoje, com toda a modéstia, mudou a realidade do mercado e do consumo nesse país. E pegou, essa é a coisa mais surpreendente, porque, como eu disse, na verdade, ele beneficiava, seja o consumidor, seja o fornecedor. Foi aplicado e surgiram então, como se sabe, o butsmann de consumo, atendimento ao consumidor junto às empresas, hoje acho que não há nenhuma empresa no Brasil que não tenha ou um setor ou uma pessoa encarregada de cuidar das reclamações, dos consumidores, porque essa é uma realidade, consumidores somos todos nós. E o que a empresa quer é conservar o consumidor, é satisfazer o consumidor, se não ele vai embora. Vai procurar o concorrente.

Eu disse que o Código teve alguns vetos, mas por incompreensão de uma legislação completamente nova como pelo fato de que ainda havia certo receio com relação à algumas disposições. Foi sancionado, então, com esses vetos, pelo presidente Collor. E eu digo a quem quiser ouvir e a quem não quiser ouvir que se isso fosse feito hoje nós não teríamos a tramitação rápida e a sanção imediata do Presidente.

É verdade que talvez a época houvesse tanto desconhecimento daquilo que a França já tinha feito, que a Alemanha já tinha feito com seus Códigos, que muitos nem se deram conta da mudança que essa legislação trazia.

Nas disposições processuais que regulam os processos coletivos não houve qualquer sugestão, não houve qualquer reclamação, não houve qualquer interferência, eu acho que porque não entenderam, nem os legisladores, nem o Presidente e seus assessores, o que era essa revolução da minoria da Lei 85, do reforço da Lei de 85 nos processos coletivos do Código de Defesa do Consumidor. Tanto que hoje a situação é completamente diferente. O Código ainda continua muito bom para regular as situações que aconteciam em 1990 e que mudaram, mas a maioria dos consumeristas e dos Órgãos de Defesa do Consumidor morrem de medo que se mexa no Código de Defesa do Consumidor porque aí o Parlamento poderia revogar, haver retrocessos, etc., porque hoje o Parlamento sabe o que são Ações Coletivas, seu alcance, suas consequências.

Então acho que hoje se o Parlamento pudesse revogar toda a parte que cuida dos processos coletivos eles revogariam. E qual é a prova disso? A primeira prova disso é que, no trabalho acadêmico da Faculdade de Direito da USP, sob minha orientação, foi redigido um Código de Processos Coletivos que nós apresentamos ao Ministério da Justiça, acho que em 2011. Desse documento saiu uma iniciativa do Secretário da Reforma do Judiciário, claro que com a anuência do Ministro, para se formar uma Comissão para reanalisar a Ação Civil Pública e melhorá-la, atualizá-la, adequá-la às novas realidades porque nesse período nós percebemos que haviam problemas de aplicação da Lei da Ação Civil Pública, incompreensões do Judiciário que a Lei poderia explicitamente ditar a interpretação correta, a mentalidade dos magistrados, que não estão acostumados, ainda hoje, a tratar uma Ação Civil Pública como um processo coletivo, com regras próprias, com princípios próprios e acabam aplicando o Código de Processo Civil às Ações Coletivas, o que é um desastre.

A jurisprudência flutuou, o STJ está agora em muitos temas adotando a posição certa. Mas isso demorou muito, o Código é de 90. Então, uma Comissão, desta vez da Secretaria da Reforma do Judiciário, trabalhou nos pontos que nos pareciam críticos, não da Lei, mas da aplicação da Lei e dessa Comissão saiu um Projeto que foi apresentado reformulando, de alguma maneira, a Ação Civil Pública. Foi um “Deus nos acuda”. E o resultado foi que a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara rejeitou o Projeto. Que parece que agora foi reapresentado.

O Projeto, na verdade, não era tão revolucionário como os Deputados acharam que fosse. Sim, havia uma coação pelo inadimplemento da obrigação mais forte, aplicava-se a legitimação, mas não era nada que efetivamente pudesse se dizer: “bom, agora a Lei da Ação Civil Pública tem outra função”. Foi rejeitado.

Depois disso, por iniciativa do Erban Benjamin, já Ministro do Superior Tribunal de Justiça, o Sarnei, que era Presidente do Senado, nomeou uma Comissão de atualização do Código de Defesa do Consumidor, todo ele, porque o Código, sendo de 90, não previu, nem poderia prever, certas situações que hoje são problemáticas. Então foram feitos, e eu integrei essa Comissão, três Projetos de Lei, de alteração, ou melhor, de atualização do Código do Processo Civil, comércio eletrônico, super endividamento e a parte processual da Lei da Ação Civil Pública. Eu nem sei se começou a discussão sobre esses projetos, eles, na verdade, morreram com o fim da legislatura.

Porque estamos preocupados com Ações Coletivas ou Ação Civil Pública? Elas são muito sub-utilizadas, o CBEPJ (Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais), criado por Watanab e ora presidido por mim, fez uma pesquisa no campo da saúde para verificar como os juízes tratam as Ações Coletivas. Não tratavam Ações Coletivas porque ninguém entra com Ação Coletiva na área da saúde, e há um monte de razões para isso. É muito mais fácil você entrar em juízo com um atestado médico que não se sabe de onde veio, com um advogado cujos interesses não são em defesa de alguém, mas próprios, e consegue uma liminar. Então se resolve seu caso. Mas não resolve o caso das políticas públicas de saúde, porque você consegue o remédio que queria, mas ele que está exatamente na mesma situação não vai a juízo, por um monte de razões, não recebe. Então essa justiça individual no campo de políticas

públicas é extremamente grave e é preciso facilitar o acesso e a tramitação da Ação Civil Pública.

O juiz não gosta de Ação Civil Pública, tem perícias complicadas, tem assuntos delicados, você às vezes, como juiz, protege uma comunidade e, ao mesmo tempo, prejudica outra, é um processo que dá muito trabalho, e o juiz deixa lá num canto enquanto resolve 200 mil processos individuais. Então as Ações Coletivas não andam, as Ações Coletivas dependem de perícias muito caras, quem vai pagar a perícia? Teria que ser o Estado. A Ação Coletiva é muito demorada e o cumprimento da sentença da Ação Coletiva também não é efetivo como deveria ser. Por isso nós tivemos tantas iniciativas para mudar, para melhorar, para modernizar o regime Jurídico da Ação Civil Pública, porque hoje nós sabemos perfeitamente, em 20 anos de aplicação, quais são os problemas de interpretação, de barreiras, de, enfim, de cultura, de mentalidade que existem.

Podemos ver agora a questão do presente, da atualidade da questão do consumidor, como é que a Senhora vê?

Bem, aí nós temos que separar a defesa individual da defesa coletiva. Porque quando o inciso LV, do artigo 5º, da Constituição fala de acesso à justiça, falando de acesso aos Tribunais, isso pode ser feito tanto na modalidade coletiva como na modalidade individual.

Na modalidade individual os Juizados Especiais Cíveis são extremamente importantes e o procedimento dos Juizados Especiais é um procedimento rápido, é um procedimento informal, é um procedimento que em primeira instância dispensa a presença do advogado, com grave contrariedade da Ordem dos Advogados do Brasil, é um procedimento que dá ênfase à conciliação, que estimula a participação popular porque prevê árbitros, conciliadores e até juízes leigos, enfim, é realmente um procedimento muito bem regulado que foi originado da Lei das Pequenas Causas preservando os seus princípios.

Por outro lado, esse acesso ao consumidor é fácil, é gratuito, é rápido, deveria ser rápido, mas, na verdade o que aconteceu é que a Lei dos Juizados Especiais ampliou demasiadamente a competência dos Juizados Especiais. Quarenta vezes o salário mínimo, é um patamar elevado. Mais despejos, execuções, litígios extrajudiciais e uma série de outros assuntos. E não se

conseguiu ainda criar um verdadeiro sistema de Juizados Especiais que deveria ser conduzido por juizes diferentes do juiz togado da justiça ordinária, que esse juiz deveria ter reconhecimento do seu trabalho, prefeito de promoções e etc., e deveria ter estrutura a ser dada pelos Tribunais. Não tem nada disso. Não temos, ainda, um sistema de Juizados Especiais.

Os Juizados Especiais estão funcionando muito junto à Faculdades de Direito, com estudantes de muita boa vontade, muito prestativos, mas não capacitados para ser Conciliadores ou Mediadores. Juiz leigo não “pegou”. O juiz jamais vai aceitar que um leigo colabore com ele, por uma questão de mentalidade.

Mas, de qualquer maneira, o acesso do consumidor à justiça está sendo feito pelos Juizados Especiais que, bem ou mal, com tropeços, com demora de agenda, consegue atender o consumidor.

O Processo Coletivo, por intermédio da chamada Ação Civil Pública, já apresenta muito mais dificuldade. Eu enumerei antes a cultura do juiz, a inanição dos legitimados que ajuízam poucas Ações Cíveis Públicas, a inanição das Associações que têm a legitimação, mas normalmente não usam, recorrem ao Ministério Público e contam a história para o Ministério Público ajuizar a demanda e ele ajuíza se quiser. Uma ideia totalmente deturpada, ao meu ver, aquilo que acabou se chamando de “Princípio do Promotor Natural”, ou seja, o Promotor faz o que quer. Ninguém pode interferir no trabalho do Promotor e os Conselhos, que são os Órgãos Superiores, não fixam diretrizes: “olha, a área importante hoje é a área da saúde. Juntem as ações se pedem o mesmo remédio. Peçam que integralize ao SUS para beneficiar todos”, ou “tomem cuidado se se trata da preferência em um leito ou um transplante, porque você dá pra um e está preterindo todos os outros”, ou “tentem coletivizar as ações individuais”.

Naquela pesquisa que me referi sobre a saúde, havia no estado de São Paulo e no estado de Minas Gerais quatro ou cinco Ações Coletivas e duzentas mil ações individuais.

Agora no Código de Processo Civil que está no limbo, não se sabe o que o Senado está fazendo com ele à pretexto de uma redação ordenadora, nós conseguimos colocar um incidente que chamamos de “transformação de ação individual em ação coletiva”. E mais, um outro artigo que faz com o juiz, ao se

deparar com ações individuais com o mesmo objeto, intime os legitimados a ações coletivas a uni-las.

Então o problema que hoje nós vemos eu pouco uso das ações coletivas porque o Promotor escolhe o campo que mais lhe parece interessante, de maior projeção pessoal, vamos ser francos, onde chegam os holofotes.

A Defensoria Pública não consegue nem dar conta, por carência de estrutura e de pessoal, dos litígios individuais, mas ela está indo também, aos litígios coletivos.

O estado não está nem aí.

Eu acho que PROCON, por exemplo, nunca entrou com uma Ação Civil Pública. E ele tem legitimação. Ele fica brigando no âmbito administrativo e que bom, porque, se revolver no âmbito administrativo, não vai ao Tribunal, só que não resolve no âmbito administrativo.

As Associações, nas quais nós confiávamos muito para que a sociedade efetivamente tomasse a iniciativa e não apenas os Órgãos Públicos, tiveram uma atuação decepcionante, salvo uma ou duas no Brasil todo que efetivamente ajuízam Ações Cíveis Públicas. A maioria nem é Associação, é um conjunto de pessoas que se juntam porque têm interesse próprio em promover uma determinada ação.

Nós entendemos, muitos de nós, especialistas em Ações Coletivas, entendem, que o cidadão deveria também estar legitimado para uma Ação Civil Pública, desde que se aferisse, caso a caso, pelo juiz, aquilo que se chama, na nossa matéria, de “representatividade adequada”, ou seja, a seriedade, o histórico, a verdadeira finalidade, a seriedade da demanda. Aqui no Brasil não somos decapitados quando falamos em legitimação do cidadão. E o cidadão tem legitimação para ação popular que é uma coisa muito mais grave do que uma Ação Civil Pública.

Mas vai falar para os Deputados e Senadores de uma legitimação. Nós nem colocamos nos projetos, nem colocamos a representatividade adequada. A representatividade adequada seria muito útil para as Associações, que às vezes se constituem a doc para uma determinada finalidade.

Então eu não posso dizer estar totalmente satisfeita com esta criatura nossa que é a Ação Coletiva. Ela mudou a mentalidade de muitos juízes, não se pode generalizar também, ela consegue molecularizar conflitos ao invés de atomizá-lo, ela consegue fazer com que não haja decisões contraditórias que com uma causa só você pode resolver questões de centenas de pessoas, milhares de pessoas, milhões de pessoas.

Houve uma mudança, houve resultados bons, mas é preciso, ainda, tornar essa tramitação mais simples, mais fácil, utilizar mais os meios conciliativos que estão previstos no nosso Projeto de Lei, acordos entre fornecedor e a coletividade com relação ao endividamento, por exemplo.

Enfim, eu acho que estamos no bom caminho, mas com muitas dificuldades e ainda há muito por fazer.

Hoje as demandas individuais ocupam 95% das demandas do judiciário.

Os PROCONs eu considero muito atuantes e bastante independentes, mas o que eles fazem? Aplicam multas.

Quando nós colocamos a legitimação ao Ministério Público, já na Lei da Ação Civil Pública, colocamos como supletiva. Embora ele esteja em primeiro lugar na indicação dos legitimados, essa legitimação não é exclusiva, ela é dividida com outros Órgãos ou Instituições sem ordem de preferência.

Aí eu preciso contar uma historinha de novo.

Quando nosso Projeto chegou ao Congresso Nacional o Ministério Público de São Paulo, o que aconteceria depois também com o CDC, apresentou um substitutivo e está documentado que na primeira versão do substitutivo que o Ministério Público queria a legitimação exclusiva, por influência interna do Nelson Neri, que achou isso muito feio, “vão prejudicar a sociedade só nós, porque só nós? ”, concordaram com as Associações, mas tiraram os outros Órgãos Governamentais.

Eu conto essa história porque mostra bem que a mentalidade geral não é de todos, do Ministério Público é de que eles são donos da Ação Civil Pública.

E aí foi, ao mesmo tempo, uma satisfação e uma decepção. Uma satisfação porque o Ministério Público vestiu a camisa, se organizou, criou especificidades nos seus Órgãos para dedicar-se a interesses difusos, ao consumidor, ao ambiente, se organizou. Normalmente atua muito bem no processo, fora algumas loucuras de pedidos malucos. É o Promotor é o dono, ele pede o que quer. Nem o colega do lado sabe o que está pedindo o outro. Mas eles tiveram uma atuação muito importante. Só que nós pensávamos e achávamos que a tutela do cidadão pelo Ministério Público seria provisória, enquanto a própria sociedade não se dessa conta da titularidade que tinha em relação ao ajuizamento de Ações Coletivas. Então a sociedade que não assumiu seu papel. E o problema é que essas Associações, que as vezes agem em juízo, são, muitas vezes, de fachada, têm outras finalidades que não efetivamente a defesa do consumidor ou de outro interesse difuso. Então essa força do Ministério Público para nós foi um alívio porque ajuizaram Ações Cíveis Públicas, mas também uma decepção. Eu não gosto de ser tutelada pelo estado, eu não preciso ser tutelada pelo estado e aí se reforçou muito a posição do Ministério Público.

Então vou contar mais uma história.

Por uma alteração do Código de Defesa do Consumidor, a legitimação foi estendida, mais ou menos dois anos atrás, à Defensoria Pública que já era legitimada porque como Órgão Público já estava lá, mas coloraram expressamente a Defensoria Pública. Para que? O Ministério Público Nacional, que não representam o pensamento de vários Ministérios Públicos Estaduais, entrou com uma arguição de inconstitucionalidade. Primeiro porque “a Defensoria Pública não tem nada a ver com isso, nós é que temos”, bom, isso era até feio. Segundo porque “a Defensoria Pública, pela Constituição, deve prover a defesa dos necessitados, então, vá lá, ela pode defender interesses coletivos porque se sabe qual é a coletividade e se percebe se é de pobres ou se é de ricos, mas interesses difusos nunca, porque você não pode indentificar ninguém”.

Eu dei um parecer para a Defensoria indicando que, ao meu ver, quando a Constituição fala em necessitados ela não ilude apenas financeiramente e economicamente prejudicados, vulneráveis, necessitados. O consumidor é

sempre necessidade, é sempre vulnerável. Pode ser o Abílio Diniz, mas perante uma fábrica de automóveis ele é a parte vulnerável.

Essa ação ainda não foi julgada pelo Supremo. Enquanto isso, a Defensoria Pública está atuando e reforçando a sua posição.

Mas, então, o que eu quero dizer com relação ao principal protagonista, fora o juiz, da Ação Civil Pública, o Ministério Público, é que ele foi de uma importância fundamental, mas já haveria necessidade de transferir essa atuação para a sociedade civil. E há essa preocupação inequívoca, esse desejo mal escondido de o Ministério Público, na verdade, ser o único titular da Ação Civil Pública.

## José Geraldo Brito Filomeno<sup>2</sup>

Membro da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor  
(São Paulo 2015)

**P**rimeiramente gostaria de dizer da minha satisfação de estar conversando com o professor Liton lá do Balcão do Consumidor da Universidade de Passo Fundo, com a sua equipe, é muito prazeroso e é sempre uma honra e um prazer para mim que estou que estou na área do direito do consumidor já a 31 anos, então é sempre um prazer estar conversando sobre o princípio, meio e espero que não haja um fim, mas sim uma continuidade.

A minha trajetória na área do direito do consumidor começou na prática em 1983, quando eu era promotor de justiça no Ipiranga, as margens plácidas do Ipiranga, lá muito perto ao fórum regional, bem perto até do museu do Ipiranga, onde Dom Pedro proclamou a independência, e eu fui chamado um dia às pressas pelo procurador geral para comparecer a uma reunião do conselho estadual de defesa do consumidor, isso foi no dia 05 de maio de 83. Até então, eu confesso a vocês que eu tinha ouvido falar muito pouco de direito do consumidor, ou defesa, nem direito, defesa do consumidor, porquanto a única referência que nós tínhamos era o Procon de São Paulo que já estava atuando já a algum tempo, desde 1976, e eu então, depois de assistir a reunião no palácio dos bandeirantes, presidida pelo falecido governador Montouro e com a presença de todos os secretários de estado, foram traçadas algumas diretrizes, e uma dessas diretrizes nessa reunião, aliás, fazendo um pequeno parênteses, o conselho que desde então não mais se reuniu, até recentemente eu, como agora eu faço parte, eu integro a comissão de ética do governo do estado de São Paulo, eu dei um cutucãozinho no governador Alkimin, por exemplo, governador fazem 31 anos que o conselho estadual de defesa do governo não se reúne em São Paulo, o Procon é atuante, o procon esta sempre na linha de frente, mas o

---

<sup>2</sup> Degravação da entrevista concedida para o “Documentário Movimento Consumerista Brasileiro: 25 Anos do Código de Defesa do Consumidor”. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/videos/documentario-sobre-os-25-anos-do-codigo-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do,do%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do>

conselho que é deliberativo, consultivo, ele “olha, não diga”, mas como agora é época de eleição, por razões óbvias acho que as coisas estão no compasso de espera, bom, mas voltando a reunião, ela traçou além das diretrizes que foram traçadas na época, foi a necessidade vista pelo conselho de fazer um convenio com o Ministério Público. Este convenio na verdade ele já estava sendo discutido em reuniões do conselho nacional de procuradores gerais de justiça, e em 1982 havia, melhor dizendo, em 81 se escreveu um documento muito importante, se redigiu um documento importante chamado a Carta de Curitiba em que o Ministério Público então desfraldou a sua bandeira de progresso, é um Ministério Público diferente dali pra frente, e dentre as questões que foram discutidas na carta de Curitiba, foi exatamente a de se dotar o Ministério Público de mais atribuições, no âmbito coletivo, sobre tudo nas áreas de meio ambiente, consumidor, na área de meio ambiente do trabalho e na área de menores e então menores hoje infância e juventude.

Então dentro deste contexto é que o procurador geral disse, bom eu quero que você, ora, mas porque eu? É porque é você, na área do meio ambiente o Edi Milare já está cuidando disso, e eu quero que você e ele, que já tem uma certa experiência nisso, ele já era procurador de justiça, eu ainda não, eu era promotor, e nós fomos então, e eu fiz o relatório que eu reputo como a certidão de nascimento da promotoria de justiça do consumidor no Brasil, com todo o respeito aos demais colegas, eu digo modestia parte que fui eu o primeiro promotor de justiça do consumidor do Brasil, até porque só um ano depois um colega de Santa Catarina se encontrou comigo num desses encontros de Procons, em Curitiba, e disse: olha eu trabalho na defesa do direito do consumidor em Florianópolis, mas eu já estava trabalhando a um ano no Procon de São Paulo.

Bem, feito este relatório, eu disse ao procurador geral como que o promotor poderia trabalhar, e aliás, era uma função muito incipiente ainda, porque, o que que o promotor poderia fazer lá? Duas coisas basicamente: requisitar instauração de inquérito policial contra saúde pública, fraude no comércio, economia popular, tudo aquilo que afetasse o consumidor. Segundo lugar, atuar como uma espécie de segunda instância do Procon, porque as reclamações chegavam ao Procon, o Procon tentava resolve-las mediante uma audiência de conciliação, uma grande parte era resolvida, outra parte não, e então era pra mim, sozinho, eu só era o promotor, e então em 80 % na segunda

tentativa eu consegui fazer um conciliação entre fornecedores e consumidores, é mais ou menos como eu li lá no site de vocês, como vocês fazem lá no Balcão de atendimento na Universidade não é isso, essa atuação de vocês uma atuação do procon local, muito bem, isto persistiu até 1985, e eu comecei neste meio de tempo, embora sozinho, que era uma loucura porquê de manhã, eu levantava 6:30 da manhã, o carro do Procon me pegava antes da diretora, doutora Marlena Lazarini, era um casarão antigo ali na avenida Angélica, não sei se vocês conhecem São Paulo, mas era ali perto da avenida paulista, hoje é um prédio de 30 andares que foi colocado o terreno, eu chegava 7:00 horas da manhã, abria literalmente o Procon, eu tinha uma chave, e eu começava a trabalhar com auxílio de uma moça que era funcionária do Procon, atendia as pessoas na audiências previamente designadas, fazia conciliação e eu mesmo batia a máquina o termo de acordo, arquivava, comunicava, etc., meio dia eu ia comer um lanche, almoçar, pegava dois ônibus para ir ao Ipiranga que dava 15 km do local que estava o Procon na época para r trabalhar na minha promotoria, promotoria comum, e a noite ainda dava aula na faculdade de teoria geral do estado, foi uma loucura, até porque, logo as pessoa receberam que tinha um promotor de justiça no Procon e as pessoas começaram a procurar cada vez mais, até que só uma não e meio depois o dr. Benjamin foi trabalhar comigo, ele era promotor ainda substituto né, e ele então foi designado para trabalhar comigo, mas ficou pouco tempo, foi pra fazer sua pós graduação nos Estados Unidos e ai se sucederam outros promotores, mas ainda não havia a promotoria efetiva do consumidor, mas eu diria que ela começo lá no Procon de São Paulo, nasceu lá, Procon já havia desde 76.

Estas duas atribuições levaram a uma primeira estatística que eu fiz ainda no ano de 1983, pra você ter uma ideia, eu fiz de junho até dezembro, eu fiz 348 conciliações e solicitei a instauração de 108 inquéritos policiais junto ao Decon que era a polícia do consumidor, mas havia uma questão que nos incomodava muito que era a impossibilidade de se fazer alguma coisa em âmbito coletivo, difuso e coletivo propriamente dito, vou dar dois exemplos pra revelar a angustia que eu sentia, então por exemplo, na época do plano econômico, etc., o Brasil importou uma grande quantidade de carne do Uruguai, ouve uma escassez de carne, quando o navio chegou em Santos se percebeu que uma boa arte desta carne estava estragada, uma fedentina total, e enquanto que o produto importado está no âmbito da autoridade aduaneira a fiscalização de

produtos de origem animal e do âmbito do ministério da agricultura, e os fiscais estaduais, da vigilância sanitária estavam incomodados porque todo mundo estava sentindo aquele cheiro ruim, sabia do que se tratava ninguém fazia nada, não liberavam nem aprendiam, não inutilizavam a carne.

O promotor de lá, na época de, final de 84, além de mim, havia em cada comarca do Estado de São Paulo que havia mais de um promotor, um deles já era designado para a área do consumidor, até hoje, não há no interior cargo específico de promotor do consumidor, na capital sim, alias a pouco conversei com uma promotora, eu vou levar uma representação a ela na próxima semana, bom, e ai então ficou aquele empasse, como é que faz, como é que não faz, o promotor me ligou, promotor de Santo, olha Filomeno, está acontecendo isto assim, assim... Eu tive a ideia de fazer o seguinte, eu não estou de mão amarradas, nós não temos um remédio processual apropriado para fazer alguma coisa né, a única maneira é a tutela administrativa, e quem que é a autoridade competente? É o ministério da agricultura, o que é que eu fiz, mandei um telex, lembra-se do telex? É o trisavô da internet, o telex era uma maquina enorme, o caex que era o centro de acompanhamento e execuções do Ministério Público, e eu fui á e mandei um telex para o ministro da agricultura, e o ministro da agricultura me ligou muito gentilmente, disse o seguinte, não, o senhor tem toda razão, o senhor pode falar la pro promotor lá de Santos que ele pode ser acompanhado dos fiscais da vigilância sanitária estadual para ver se a carne está boa ou não, a que estiver ruim incinera e a que estiver boa pode subir pro Planalto pra vender e tal.

Uma outra questão, então nós resolvemos, agora, se o ministro não tivesse dado a mínima importância né. A outra questão foi relativa não a carne, mas a medicamentos. Havia dois medicamentos cujo fato risco era muito maior que o fator beneficio e o Procon estava reclamando, o Procon tinha na época um farmacêutico químico que fez lá uma análise do produto e disse que estes dois produtos, a minofenazona e o fenil butazona tinham efeitos colaterais muito sérios, e eu mais uma vez me utilizei do telex e mandei desta feita para o ministro da saúde, e o ministro da saúde fez a mesma coisa, ele mandou retrair do mercado um deles que era realmente muito perigoso e o outro ele deixou que se conservasse no mercado desde que com acompanhamento médico.

Bom, isto nós estamos na altura de... 85 foi o grande marco pra evolução até nossos dias, que foi a entrada em vigor da ação civil pública que é a lei 7.347, ai então eu já contava com 3 promotores na capita, eu já era procurador da justiça, e interessante que a coordenação das promotorias ela não nasceu do nada, ela nasceu de uma necessidade né, quando os promotores deste caso de Santos e de outros casos começaram a me ligar no Procon, eu ainda estava fisicamente no Procon, pedindo orientação, e eu relatei, dei orientação e relatei o fato ao procurador geral e disse: agora está na hora de ser criada a coordenação das promotorias do consumidor, e aproveitou e fez do consumidor, do meio ambiente, de menores e de acidentes do trabalho, ai então já estava em 85, já havia a lei da ação civil pública de 85, ai então começaram, o primeiro inquérito que eu instaurei foi interessante e vocês que são gaúchos entendem muito bem disso, de vinho. Me chegou as mãos uma representação por parte de um cidadão dizendo que um vinho de uma determinada marca, lá do vale dos vinhedos lá do Rio Grande do Sul não poderia ostentar uma certa denominação, ai eu fui ter que estudar legislação sobre vinho, sobre denominação especial, o paralelo não sei o que, vitivinífera de tal qualidade, essa, aquela e tal, eu instaurei inquérito civil, pela primeira vez instaurei inquérito civil, chamei o representante da empresa lá d Rio Grande do Sul, tinha escritório de representação aqui em São Paulo, e foi feito então o termo de ajustamento de conduta, que na verdade o termo de ajustamento de conduta, que não tinha ainda este nome, este nome veio com o código do consumidor, tinha o singelo título de “termo de compromisso”, quando eu fazia os acordos no Procon a título individual tinha simplesmente o nome de “termo de acordo”, porque era entre pessoa física de um lado e empresa de outro, mas era a título individual, não era título coletivo.

Depois veio o plano cruzado, ai as atribuições cresceram muito, então nós começamos a receber várias e várias questões com a qualidade do leite, a qualidade da carne, a qualidade de fios elétricos, de cabos que não eram de boa qualidade, nós tivemos a má qualidade do café que tinha muitas impurezas, e até que eu, até acho que uma das mais importantes ações que eu ajuizeei, uma ação civil pública contra o próprio governo federal, e ai que surgiu uma coisa muito curiosa, a necessidade é a mãe das invenções e o Brasil naquela altura 1986, em pleno plano cruzado dois, ele importou uma grande quantidade de leite em pó da Europa, isso poucos meses depois que tinha havido aquele

acidente nuclear de Chernóbil na Ucrânia, e todo mundo falava, e jornais falando que aquilo tinha radioatividade demais, que o leite poderia fazer mal, etc, etc,

Eu fui falar com o procurador geral nosso, e ele falou “o que que tu acha?” Eu disse olha, se nós tivermos que tomar alguma atitude será perante a justiça federal, eu tenho serias dúvidas sobre se eu membro do Ministério Público estadual posso entrar na justiça federal, “então vai falar com o Procurador da República”, aí então eu falei com o Procurador da República, naquela época o Ministério Público Federal não estava nada aparelhado como hoje pra propor essas ações, o Ministério Público Federal na verdade ele era advogado da União ao mesmo tempo que era Ministério Público propriamente dito, isto só se desfez na Constituição de 88.

Pois bem, fui falar com o procurador chefe da Republica aqui em São Paulo, e ele me disse “olha, nós ainda não estamos preparados para isso, eu vou designar uma procuradora da República e você toca”, aí nós instauramos o inquérito civil em conjunto e entramos com a ação civil pública que teve uma grande repercussão, ganhamos a liminar, perdemos a liminar, recuperamos a liminar, mas a verdade é que o leite não foi distribuído. Então, acho que este foi um marco, antes do código de defesa do consumidor, e até então, apesar de haver a lei da ação civil pública, que a meu ver, há pessoas que discordam, tendo que esta lei também serviria para interesses coletivos, e acho que não, eu acho que a lei 7. 347 servia para a tutela dos interesses difusos, mas deixando de lado está polemica, eu diria que apesar deste grande instrumento, nós estávamos num cipoal de normas conexas e desconexas, nós tínhamos o código comercial de 1950 do qual a gente poderia aproveitar alguma coisa e aproveitávamos, o código civil d 1916, o código de processo civil de 73, o código penal, o código de processo penal, a ação civil pública, a ponte de, pra você ter uma ideia, o professor Luiz Amaral que na época era o secretário do conselho nacional de defesa do consumidor, ele teve preparado em a equipe dele de estudantes da Universidade de Brasília, 4 volumes de legislação que diziam direta ou indiretamente a respeito do direito do consumidor, e ele reuniu em 4 volumes com mais de 5.000 páginas toda legislação, da constituição, até simples portaria e instruções normativas de órgão públicos.

Essa era a balburdia legislativa que nós tínhamos, mas era o que nós tínhamos pra trabalhar, então você aproveitava um pouco aqui, um pouco ali e ai a gente ia fazendo, mas a lei da ação civil estava em vigor, e ai houve também um grande marco divisório, porque a partir da lei da ação civil pública eu comecei a instruir os promotores dos quais eu era coordenado geral, a atuarem basicamente nos feitos de interesses coletivos, porque não tinha mais sentido o promotor ficar atendendo reclamações individuais, pra isso tem os procons e os juizados especiais.

E falando um pouco de juizados especiais, a Lei 7. 244/80 foi a primeira lei dos juizados especiais cível, e esta lei continha no parágrafo 55, parágrafo único, agora a 9.099/95 também tem, dizendo que todo acordo referendado pelo Ministério Público tem valor de título executivo extrajudicial, pra gente foi um achado, porque a gente fazia o acordo na promotoria do consumidor, mas a gente não sabia se aquele acordo depois ia ser cumprido ou não, ai nós passamos a colocar já neste termo de acordo, já na vigência da lei do juizado especial esta advertência, de que caso acordo não fosse cumprido, seria levado a cartório de protesto, e nós já colocávamos uma multa em caso de descumprimento, e foi interessante até porque, eu tenho um primo que trabalha em cartório de protesto e ele me ligou numa ocasião dizendo, olha, foi apontado um acordo que você referendou aqui e eu acho que pode ser protestado, mas pra gente firmar um entendimento, eu vou suscitar uma dúvida perante o juiz corregedor dos cartórios de protestos, e hoje então é uma norma da corregedoria geral da justiça estadual do estado de São Paulo uma norma especifica dizendo que os acordos, no âmbito do Ministério Público, referendado pelo promotor tem efetivamente valor de título executivo extrajudicial, e mais, podem ser protestados, e mais ainda, podem ser fundamento para requerimento de falência, mas deixamos um pouco de lado a partir de 85 está tutela individual, com a ressalva de que, hoje constate do manual de atuação dos promotores de justiça, que eu elaborei em 98 e foi refeito, mas o que eu elaborei em 98 permanece exatamente como eu escrevi, as recomendações aos Procons, dentre elas, é exatamente o seguinte: que o promotor logo que assumir deve entrar em contato com as autoridades locais de defesa do consumidor, deve, e não tiver Procon incentivar a criação do Procon municipal, se não houver o Procon municipal, nem a intenção de fazer, ai sim o promotor atende os pleitos

individuais dos consumidores, como se ele fosse o Procon, e demos então uma maior atenção a tutela coletiva, até então mais difusa ao meu ver.

Nesse período, além da demanda do leite contaminado por radioatividade, nós tivemos várias ações e vários inquéritos civis sobre o batismo do álcool, então porque como havia o congelamento de preço, não podia aumentar o preço, então o que que as usinas faziam, colocavam água, o que comprometia o rendimento do álcool, o IPEM, que é o instituto de medidas do estado ia lá e multava, mas multa era tão irrisória que eles continuavam a fazer, foi aí que o superintendente do IPEM me mandou 40 e tantos auto infração e eu instaurei 40 inquéritos civis e deleguei para promotores que eram de várias cidades, assim foi com a qualidade do café como eu disse, com a qualidade dos fios e cabos elétricos que poderiam causar até incêndio e residência, enfim, a partir daí eu comecei a delinear umas classes que eu chamei de macro temas do consumidor no âmbito do Ministério Público, então primeiro a questão da saúde do consumidor, em segundo lugar a segurança do consumidor, num outro macro do tema, publicidade enganosa e abusiva, cláusulas contratuais abusivas e práticas abusivas. Então dentro deste âmbito nós firmávamos planos de atuação, a partir de 93, já um pouco mais avançado, a li orgânica do ministério público começou a exigir dos Ministérios Públicos e dos estados que elaborassem a cada ano seu plano de atuação geral e depois ele seria adaptado a cada comarca de acordo com suas peculiaridades, então pra você ter um exemplo, eu em 92 em conjunto com o doutor Édi Milare, que era do meio ambiente, nós instauramos um inquérito civil que está em andamento até hoje, que é da qualidade da água servida a população, se é que haverá água aqui em São Paulo, ainda bem que hoje está chovendo né, mas nós estamos aí a beira de uma seca total, como vocês devem saber né, mas na época nós tínhamos em vista a qualidade da água na represa Guarapiranga, havia uma alga que proliferava devido ao esgoto que era jogado in natura, então era muito caro o tratamento da água, então nós fizemos vários termos de compromisso de ajustamento que estão sendo implementado até hoje só pra você ter uma ideia, era uma das nossas prioridades no caso, então retirada das pessoas que trabalhavam lá, tratamento do esgoto que seria despejado pra melhorar a qualidade da água e evitar o densamento, porque lá era área de mananciais, porque São Paulo é impressionante, d dia pra noite você passa lá estão as barraquinhas de posseiros, é um problema seríssimo aqui até hoje. Bom, nós

vamos chegando, fazendo uma cronologia chegando perto do código do consumidor, em 86 eu fui nomeado elo ministro Brosar , Paulo Bosar, ministro da justiça, juntamente com outras pessoas, como membro nacional de defesa do consumidor que o presidente Sarney e eu como representante do Ministério Público e um colega do Rio de Janeiro também, já falecido, Dr. Helio Zaguetta Gama que é considerado também um dos pioneiros no âmbito do Ministério Público de defesa do consumidor, então ele era meu suplente e eu era o titular, e no âmbito deste conselho que foi extinto pelo Collor de uma maneira impensada, acho que foi uma grande bobagem, esse conselho então que foi o responsável pelo código de defesa do consumidor, deste conselho é que saiu a comissão chefiada pela professora Ada, eu como vice-presidente, o professor Zelmo Denari, Kazuba Tanabi, Nelson Néri Jr., o Antônio Benjamin e o Daniel Fink que tinha trabalhado comigo também como promotor do consumidor e que naquela época já era diretor do Procon de São Paulo, bom, resumindo em poucas palavras a atuação, até porque o tempo foi muito curto, nós começamos a trabalhar em julho de 1988 e em dezembro já estava pronto o anteprojeto do código, nós não tratamos de reinventar a roda, a roda já está inventada, Portugal já tinha uma lei razoável de defesa o consumidor, que foi reformada posteriormente, a Espanha tinha uma lei muito boa, a França na época tinha o projeto de lei do consumidor, o Canada tinha uma lei do consumidor muito boa, o México tinha uma lei do consumidor, a Venezuela tinha uma lei.

Enfim, nós pegamos 14 leis e países diferentes, além disso que é muito importante, a lei tipo da ONU, porque em 1987 houve uma conferência internacional da IOKO(...) em Montevidéu, e de la saiu então a lei tipo, o que que era a lei tipo, a lei tipo era como chassi de caminhão que você tem as rodas, a longarina, o motor e a direção, depois você monta o ônibus do jeito que você acha que deve montar, então nós pegávamos esta longarina, que tinha o que, (como você vai ver depois ali no manual de direito do consumidor, acho que nesta edição e na anterior também já tinham colocado), então tem lá definição de consumidor, de fornecedor, direitos básicos, alguma coisa sobre a tutela contratual e só, e de acordo com isso, de acordo com inspiração, de acordo com conquistas jurisprudenciais nós fomos então trabalhando, nós fizemos pra vocês ter uma ideia 6 esboços do código, até nós chegarmos no ponto em que nós achamos ótimo. Este esboço então foi publicado no diário oficial pra que ainda pessoas interessadas pudessem apresentar sugestões, nós então

elaboramos o código com base nestes dados, isto foi em janeiro de 89 que foi publicada no diário oficial, vieram varas sugestões e tal, nós peregrinamos pelo Brasil inteiro fazendo audiências públicas e tal, até que apareceram vários projetos com base no nosso, na medida em que nós íamos avançando, alguns deputados iam se aproveitando e apresentando projetos deles, até que o atual Governador Geraldo Alkmin tinha também um projeto dele e ele acoplo, foi designado como relator e acoplo todos projetos, mas ai ele nos pediu que nós fizéssemos um substitutivo, a comissão, então nós fizemos substitutivo, que eu diria que 98, 96% é o que está hoje no código de defesa d consumidor, com alguns vetos, alguns que eu choque foram bem feito, outros não, mas que estão sendo equacionados aqui e ali e tal.

Com relação ao código em si, já se vão quase 25 anos, o ano que vem nós vamos completar 25 anos do código do consumidor, muita gente pergunta se está funcionando, não está funcionando, “tá funcionando”, bem ou mau, os procons estão trabalhando muito bem, agora tem a secretaria nacional de direito do consumidor, antes era departamento, agora já tem status de secretaria nacional, eu acho então que o código tem tudo pra vingar e tem vingado, é uma lei que pegou. Mudanças, eu sou literalmente, visceralmente contra mudanças, isso eu já disse, já escrevi sobre isso, já debati em inúmeros encontros, aliás, de 2010 que se começou a falar, lá em Florianópolis, eu venho debatendo continuamente e eu sou contra, até porque eu acho que o código não deve ser mexido, ele deve ficar como está, o que acontece, isso sim, o mundo não é mais o mesmo de 1980, claro, eu sou o primeiro a reconhecer isto, agora, sera que precisa modificar o código, eu acredito que não, por exemplo o comercio por meio eletrônico...

Será que a gente precisa modificar o Código? Como eu estava dizendo não, eu acho que o código foi concebido para várias linhas mestras no da defesa do consumidor âmbito contratual, no âmbito da responsabilidade objetiva, no âmbito penal, no âmbito, eu entendo que na parte penal do código, que pouca gente trata, a parte penal foi algo que nós não encontramos em outras legislações, ou seja, nenhum outro código do mundo tem a parte penal, mas porque é que nós colocamos a parte penal? Nós colocamos a parte penal para assegurar a parte dispositiva cível, é uma ancora, é o que se chama de garantismo, se bem que hoje tem a teoria do direito penal mínimo, que não precisa e tal, na verdade eu acho que um dia a parte penal vai acabar no código

de defesa do consumidor, tanto isso é verdade que o atual projeto de Código Penal tem um capítulo exclusivo, como a gente já antevia a 30 anos, 25 anos atrás. Na época que nós elaboramos o projeto, eu era presidente também de uma comissão interna do Ministério Público que era responsável pela parte penal, então toda parte penal foi feita no Ministério Público de São Paulo, mas o próprio Código futuro, nem sei se haverá outro Código ou não, está tudo tão... ninguém mais fala nele, mas a partir do art. 427 que falha memória ele trata de todos o artigos que estão no Código do consumidor, pega os que estão na lei 8.137, alguns que estão na lei de incorporação de imóveis e faz, agora, então a parte penal eu sou neutro, eu acho que a gente já antevia isto, a gente já antevia que haveria um novo Código penal, agora, quais são as grandes novidades deste projeto que estão em andamento? Eu diria que não são só estes projetos que estão em andamento no congresso nacional.

Quando o código entrou em vigor em março de 91 eu ainda era, bom eu fui coordenador das.... do consumidor durante 13 anos, só deixei de sê-lo para ser chefe de gabinete do procurador geral e para ser procurador geral de justiça, então de 83 a 98 eu trabalhei bastante nesta área, eu então não via grande problema nesta parte penal, era constantemente consultado e quando o código entrou em vigor no âmbito do Procon de São Paulo houve um trabalho pra analisar alguns projetos que já estavam em andamento para modificar o código que mal tinha entrado em vigor, eram 36 projetos, eu acho que eu tenho esse trabalho que eu já fiz, a essa altura eu já trabalhava com comutador né, e então o Procon me pediu a minha opinião sobre estes 36 projetos, então eu peguei um por um, e fui criticando um por um e dizendo um ou outro que eu dei parecer favorável, mas 9º e tantos por cento eu fui pela rejeição, nenhum deles vingou. Hoje depois do seminário que eu participei em 2010, que o código completo 20 anos aqui em São Paulo, o Professor Morischita foi diretor da PDC, disse de público que ele tinha feito uma pesquisa no congresso nacional, e já naquela altura haviam 600 projetos em andamento tentando modificar aqui, acolá, é gozado o legislador brasileiro, em vez de se preocupar com coisas eu realmente importam, eles ficam querendo dar vazão a sua vaidade e mexer aqui acolá na legislação, não precisa mexer.

Agora, nos três grandes projetos que foram encaminhados, que foram aprovados pela comissão e justiça do senado federal, um deles que não foi aprovado, que é relativo a parte processual, mas os dois que diz respeito ao

super endividamento e o comércio eletrônico que estão em andamento eu diria singelamente seguinte: o super endividamento, o Estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro em estabelecer parâmetros para o super endividado, bastou que o Tribunal de Justiça abraçasse um provimento e estabelecesse algumas diretrizes para os juizados especiais para tratar preventivamente do super endividamento e também quando o sujeito já está lá enforcado, endividado, depois se seguiu também através de provimento, o Tribunal de Justiça do Paraná, o Tribunal de Justiça de São Paulo também tem em conjunto com o Procon um trabalho muito bom em respeito a isso também e portanto eu não acho necessidade, até porque veja bem um dos argumentos que é utilizado nessas minhas críticas, já existe no Código de processo civil o procedimento dos endividados, do super endividado, que não tem este nome, mas vamos chamá-los assim, que é do inadimplente, que se declara, que declara que não pode pagar as suas dívidas e tenta fazer um acordo, é a falência civil como se chama.

- Então está lá, é um procedimento complicado? É um tanto complicado, mas poderia simplificar como o provimento gaúcho fez, como o provimento do Estado do Paraná e o nosso provimento aqui do Estado de São Paulo em convênio com o Procon, então eu acho que é uma bobagem, não há necessidade de prevenção, prevenção está lá no art. 52, como é que aquele que consegue crédito deve proceder, como que o consumidor deve agir nesses casos né, aquele negócio de juros, tem que conter todas as informações pro sujeito saber quanto é que ele vai pagar de juros, quanto vai pagar de correção. Se tiver correção, enfim, já está tudo lá.

Com relação ao comércio eletrônico, que na verdade ele é impropriamente chamado de comércio eletrônico, eu chamo ele de comércio por meio eletrônico, até por que você pode comprar algum negócio por telefone, por reembolso fiscal, por catálogo e por internet, só que em 1988 não existia ainda internet, por isso que o artigo 49 fala que toda e qualquer compra feita fora do estabelecimento comercial, o consumidor pode desistir dela desde que o faça no prazo de 07 dias, vocês querem comprar mais fora do estabelecimento do eu pela internet? Eu não conheço outra, então eu acho também que, e uma coisa muito importante, você viu agora o marco civil da internet que é uma coisa relevantíssima, então a questão da internet é algo tão sério que não adianta você ficar só com a questão do consumidor, envolve até questões de segurança nacional, envolve questão estratégica, envolve questão de informação sigilosa, questão de informação

contra informação no âmbito militar, no âmbito de supervisão, de satélites, envolve a questão da honra das pessoas, a questão criminal, então porque só o Código do consumidor? Então que se faça, como se fez, um marco regulatório civil, um marco regulatório administrativo e penal, aí sim, então

O que eu defendo que não se mexa no Código, mas se houverem necessidades de se criarem legislações, eu chamo essas legislações de constelações que giram em torno do Código de defesa do consumidor, por exemplo o estatuto do torcedor, seria conveniente colocar alguma coisa do torcedor no código de defesa do consumidor? Não porque é algo muito específico, o que o estatuto do torcedor faz referência ao Código do consumidor, agora mesmo, em 2014 eu estive em Portugal participando de um seminário que não tem nada a ver direto com o direito do consumidor, é um seminário sobre polícia judiciária, sobre segurança, etc., me pediram pra fazer uma palestra, eu disse, olha eu me sinto muito honrado com o convite, mas eu vou falar sobre algo que é direcionado a minha área que é de direito do consumidor, não o senhor fica com plena liberdade, então escolhi o estatuto do torcedor, até o tema delimitado foi torcedor/ consumidor, agora em setembro, começo de setembro de 2014, e eu fiz então um paralelo entre o Código do consumidor e o estatuto do torcedor e o estatuto do torcedor em três artigos faz referência expressa ao código do consumidor, no que couber.... Aplica, na matéria de ingresso, no que diz respeito a contrato, no que diz respeito a publicidade e oferta, reporta-se ao código do consumidor, corretíssimo, outro exemplo, no que diz respeito aos marcos regulatórios da Anatel, da Aneel, das agências de águas, todas as agências reguladoras falam do usuário, quem que é o usuário? O consumidor, e fazem referência ao Código do consumidor, corretíssimo, não precisa mexer no Código, está lá, com seus princípios básicos, de acordo com a redeclararão da ONU, da Lei Tipo. Que é uma lei que todo mundo conhece, interessante este fato, foi feito uma pesquisa, acho que no começo de 2013, acho que fevereiro ou março, a data senado, uma agencia contratada do senado federal e perguntara, você já teve algum problema na justiça de trabalho? 97% disseram que sim, você conhece a lei do trabalho? Sim, a CLT, quais outras lei você conhece? 83% falou o código de defesa do consumidor, ora, eu sempre digo, falta conhecimento pelo povo e tal, o povo já está sabendo dos seus direito, talvez aquela ideia de colocar o código em todos os estabelecimentos comerciais, eu =acho que seja uma grande bobagem, mas eu sempre digo aos meus alunos o seguinte, e as

peessoas que não são da área do direito, quando eu vou dar palestra e tal, se você pegar o código de defesa do consumidor do art. 1º ao art. 8º não precisa ter feito direito pra entender, a partir do nono. Decimo quando começa a falar de vício, efeito aí fica um pouco complicado porque as pessoas têm que ser iniciadas em direito.

Uma outra coisa interessante, em 1986 eu ganhei um livro preciosíssimo chamado “O futuro do consumeirismo”, na verdade uma coletânea de artigos de professores Canadenses e Americanos, que me foi presenteado por uma querida amiga e vice-diretora do Procon de São Paulo, Doutora Maria Lucia Zultske, que é engenheira de alimentos, ela me deu este livro de presente, e estes autores, já em 1986 falavam já apontavam para o futuro do consumeirismo, digamos, lá daqui a 20 anos as pessoas vão estar mais velhas, o percentual de pessoas idosas vai ser muito maior do que hoje, haverá muita preocupação com a saúde, já na época se falava de planos de saúde, já se falava de uma, experimental ainda, telefonia celular, primeira vez que eu vi telefone celular na minha vida foi na Argentina em 1990, uado pela polícia, o menino vendia umas coisinhas lá no restaurante, foi expulso pelo garçom, ele jogou uma bolinha de gude e quebrou uma porta d vidro, ai veio a polícia, a assistência social, e ele usou um negócio, eu disse o que que é aquele negócio que ele está usando, perguntei para minha esposa, daí ela disse parece um telefone, daí eu fui e perguntei o que que é isso, é um telefone, mas não tem fio? Não é um telefone móvel. Mas então estes autores já falavam destes problemas que a gente está vivendo hoje, da falta de produtos essenciais, da falta de agua, problema do plano de saúde, problema da telefonia, o encarecimento dos serviços públicos essenciais, tarifas, então, nós hoje enfrentamos estes problemas, são problemas que devem ser enfrentados elos órgão de defesa dos consumidores, não precisa mudar o código, o código está ótimo, vamos trabalhar para que o código seja cada vez melhor aplicado, então acho que assim dando uma visão geral, lá se vão 30 e um anos que a gente constou nesta jornada, eu me aposentei do Ministério Público a 12 anos atrás, então hoje eu estou aqui neste escritório onde eu atuo como consultor, não tenho dado aulas, exceto m nível de pós graduação e na escola da magistratura, aliás dei uma aula anteontem dei uma aula lá sobre contratos, na escola de polícia civil, na escola de Ministério Público e na PUC aqui de São Paulo, na Católica no curso de pós graduação latu senso, chega de graduação,

eu dei aula durante 3e anos, primeiro de teoria geral do estado, depois de direito do consumidor, então eu acho que chega.

## **Kazuo Watanabe<sup>3</sup>**

Membro da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor  
(São Paulo 2015)

**A** minha primeira participação eu tenho impressão de que foi quando a Dra. Marilena Lazarini começou o movimento para organizar o Indec, aí tive alguma participação, mas participação maior foi na elaboração do Código de Defesa do Consumidor, quando logo em seguida a aprovação da Constituição de 88, mas antes da promulgação, o ex deputado Flavio Meira, ele era presidente da Comissão Nacional do Consumidor. Resolveu nomear uma comissão para elaborar o anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor, isso antes da promulgação da Constituição. Ele nomeou essa comissão, a coordenação era da professora Ada Pelegrini Grinover, fazia parte dela o Dr. Filomeno, que foi coordenador, além de mim, Zé Oldenari e o Daniel Fink, nós éramos em 5 autores.

A comissão nomeada pelo ex deputado Flávio Meira, presidente da Comissão Nacional do Consumidor, era constituída de 5 membros: a coordenadora professora Ada Pelegrini Grinover, Brito Filomeno que assumiu a condição de co-coordenador, depois Zé Oldenari, Daniel Fink, e eu. Nós éramos em 5. Mas, a comissão do trabalho foi ajudada por vários especialistas, dentre eles, os que mais trabalharam foram o professor Nelson Nery e o ministro Herman Guimarães, à época Promotor de Justiça em São Paulo. A minha participação, no início, consistiu nisso praticamente.

Anteriormente ao Código, já havia muitos movimentos em prol da defesa do consumidor. Muitos estudos de especialistas, por exemplo, o professor Fábio tinha uma proposta e assim vários outros professores. Os movimentos no setor privado já eram grandes, e no setor público, inclusive, organização sem

---

<sup>3</sup> Degravação da entrevista concedida para o “Documentário Movimento Consumerista Brasileiro: 25 Anos do Código de Defesa do Consumidor”. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/videos/documentario-sobre-os-25-anos-do-codigo-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do,do%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do>

personalidade jurídica, apenas como serviço, já existiam Procons, por exemplo, o Procon de São Paulo já existia antes do Código de Defesa do Consumidor. E a atuação do Ministério Público em vários estados. Aqui no estado de São Paulo, desde o início o Dr. Filomeno, o Herman Benjamin participou da defesa do consumidor. A essa época o Procon ainda não tinha personalidade jurídica. Até por essa razão, quando da elaboração da Lei da Ação Civil Pública, quanto à legitimação para agir, ficou dito que a lei do Ministério Público, entes públicos, entes privados, associações, entre esses entes públicos ficou expressamente dito que ainda que não tivesse personalidade jurídica teria a legitimação para agir. Isso demonstra que naquela já existiam esses órgãos públicos que já atuavam em defesa do consumidor. 5'45" A edição do Código contou com modelos vários, em grande parte reflexo desse movimento que já se traduzia numa reivindicação da própria sociedade civil de uma regulamentação melhor. Eu acho que a Constituinte de 88 inscreveu em defesa do consumidor como um dos direitos fundamentais, direito individual e coletivo, que já existia esse movimento. A evolução, depois da Constituição de 88, veio o Código que é de 1990, passou a vigorar em março de 91.

A participação minha foi mais na parte processual do Código de Defesa do Consumidor juntamente com a professora Ada, embora tivesse participado do todo, opinando e em outros aspectos que entendia mais relevante. Na parte processual, existia desde 85 a Lei da Ação Civil Pública, mas a Lei da Ação Civil Pública em 85 apenas disciplinou, tutelou os interesses metaindividuais, coletivos, fundamentalmente, os interesses difusos. Foi no Código do Consumidor que se teve uma visão mais alargada, e aí se fez a distinção entre a defesa coletiva de interesses difusos, a defesa coletiva de interesses coletivos *strictu sensu* e a defesa coletiva dos direitos individuais homogêneos. Em relação a direitos individuais homogêneos foi uma grande novidade, porque não existia essa tutela na Lei da Ação Civil Pública de 85. Hoje, nós temos o sistema brasileiro de processos coletivos é formado por um microssistema, fundamentalmente por 2 leis: a Lei da Ação Civil Pública de 85 e o Código de Defesa do Consumidor de 1990.

Esse é o ponto que, às vezes, os estudiosos ainda têm alguma dúvida, alguns citam questionamentos se a ação coletiva é a mesma coisa que ação civil pública ou vice-versa, quando na verdade ação civil pública é ação coletiva. E ação coletiva, a disciplina foi completada pelo Código de Defesa do Consumidor.

A evolução ao longo desses 25 anos houve principalmente por parte do poder público uma tentativa de fazer com que a tutela coletiva fosse menos abrangente, principalmente, no que diz respeito a ações voltadas aos entes públicos. Houve, por exemplo, por meio de medida provisória que se transformou posteriormente em lei, a redução da abrangência da ação civil pública, tirando da abrangência as ações tributárias, as ações previdenciárias, e ações relativas a fundos, etc. Isso, de alguma forma, tirou um pouco da efetividade da tutela coletiva. O poder público, na medida do possível, tenta fugir da solução coletiva, porque na lógica que ainda hoje prevalece na área de processo civil é a lógica liberal individualista. Na medida do possível, fragmentar os conflitos para que eles sejam resolvidos individualmente. Evitar a solução coletiva, porque a solução coletiva vista sob a ótica dos mais vulneráveis, do consumidor por exemplo, é uma forma de empoderamento, é uma força que tem carga política grande, e isso não interessa para outra parte, seja poder público, seja uma empresa privada. Por isso, houve um certo enfraquecimento daquela previsão inicial, mesmo assim, a jurisprudência dos tribunais de alguma forma tem feito uma defesa melhor, por exemplo, quando se tentou através também de medida provisória, que se transformou em lei, restringir a eficácia da coisa julgada, fazendo com que uma ação coletiva beneficiasse somente as pessoas que fossem residentes no foro, que estivessem sob a competência do juiz. 12'50" A interpretação dos tribunais restringe o alcance dessa alteração somente a interesses individuais propriamente ditos, mas não a tutela de interesses coletivos.

Eu acho que a jurisprudência está evoluindo e é possível que haja retrocesso aqui e acolá, mas o resultado final do debate jurisprudencial eu confio de que ele seja no sentido da evolução, porque na situação em que nós estamos vivendo, o Brasil campeã mundial em processos judiciais. Nós temos, segundo um levantamento do CNJ Justiça em Números, cerca de 100 milhões de processos. Todos os anos, entram mais de, cerca de 30 milhões, e como não há solução de todos esses processos, está tendo acúmulo e, no fim, hoje a situação é essa de termos cerca de 100 milhões de processos. Dentro desse quadro, é claro que muitas soluções são possíveis. Em primeiro lugar, eu acho que nós precisamos pensar nas causas, nessa intensa litigiosidade e tentar adotar, na medida do possível, os mecanismos consensuais como mediação, conciliação para a solução do conflito. Em relação aos processos que precisam

ser judicializados, há muitos que são parte de um conflito que eu digo molecular. Esses conflitos de conformação molecular precisam ser levados ao Judiciário em sua configuração natural, isto é, por meio de ação coletiva, resolver molecularmente. Mas, o que está havendo hoje é a fragmentação, por razões várias, e isso enfraquece, principalmente, os mais vulneráveis, porque a demora no processo afeta todo mundo, mas afeta muito mais as pessoas que não têm condições de suportar a demora por muito tempo. Nós temos que pensar, cada vez mais, em privilegiar a tutela coletiva dos interesses. É claro que é necessário distinguir o que é uma ação verdadeiramente coletiva e aquelas ações que são pseudocoletivas, mas essa é a tendência que eu vejo de cada vez mais se aceitar a tutela coletiva, mas pra isso há a necessidade de melhor preparo dos profissionais do Direito, e para isso as faculdades têm um papel fundamental e também, principalmente, o juiz de um modo geral, principalmente nas instâncias superiores, para que tenha ações que orientem de modo adequado todo o quadro de juizes do país.

## Daniel Roberto Fink<sup>4</sup>

Membro da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor  
(São Paulo 2015)

**B**om, a minha participação começa um pouco antes da diretoria do Procon, porque eu entrei no Ministério Público em 1984 e esse período coincide com a abertura democrática e, portanto, um período de luta e defesa da cidadania, direito do consumidor evidentemente entre eles.

Eu Comecei como promotor de justiça a atuar trabalhando junto com o professor Jose Geraldo Brito Filomeno, e com ele fui aprendendo as questões e quando foi criado em São Paulo pelo Governador Orestes Quercia, a secretaria de defesa do consumidor e nomeou o procurador geral de justiça da época, o chefe do Ministério Público do estado o Dr. Paulo Salvador Frontini que me convidou pra ser diretor do Procon, isso em 1987, portanto nós estamos às vésperas do processo constituinte, e como diretor do Procon de São Paulo nós começamos exatamente a participar de um processo nacional de vários Procons de vários estados para que nós garantíssemos na Constituição federal um conjunto de direitos básicos do direito do consumidor com base na carta da ONU de 1985.

Infelizmente nós não tivemos sucesso neste processo, porque na comissão de sistematização, o artigo que tratava dos direitos básicos do consumidor caiu, ficando só um inciso do art. 5º que diz que o Estado promoverá a defesa do consumidor na forma da Lei. De qualquer maneira houve também proibição na exposição transitória do código de defesa do consumidor, e aí no código de defesa do consumidor, nós conseguimos, aí sim, estabelecer o rol de direitos básicos e toda uma disciplina jurídica ampla de defesa do consumidor em 1990, de maneira que este foi um momento de muita transição nacional, de abertura política, de afirmação de direitos de cidadania nós

---

<sup>4</sup> Degravação da entrevista concedida para o “Documentário Movimento Consumerista Brasileiro: 25 Anos do Código de Defesa do Consumidor”. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/videos/documentario-sobre-os-25-anos-do-codigo-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do,do%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do>

tínhamos antes um processo pré-constituente, vamos chamar assim, historicamente, não só no Brasil a afirmação de direitos individuais, e de repente nós nos deparamos com a necessidade de defender direitos coletivos, direitos de toda uma sociedade, e o pioneirismo disso veio na área do meio ambiente e depois na defesa do consumidor indicando que era preciso um regramento internacional e nacional, e o Brasil deu uma resposta muito boa nesse sentido, tanto que o código do consumidor é considerado uma legislação paradigma em várias partes do mundo, sobre tudo no Mercosul, então é um momento de transição, de construção da cidadania, o direito do consumidor foi inserido, e eu felizmente dentro deste processo como diretor do Procon e depois como membro da comissão que ajudou a fazer o código de defesa do consumidor, fez o anteprojeto do código de defesa do consumidor, e depois voltando ao Ministério Público irá implementar este código, que é o que a gente faz até hoje.

Bem, a partir do código do consumidor, e digamos a partir da Constituição de 88 e o código de 90, o que nós buscamos, todas aquelas pessoas que direta ou indiretamente ligadas a questões de cidadania, e pode incluir também o Estatuto da criança e do adolescente que também é 1990, então a gente tem toda uma nova legislação no país, um novo país, e o que acontece de lá pra cá é uma tentativa de todos nós de implantarmos estes direitos da cidadania, direito do consumidor inclusive políticas públicas, tarefa da qual nós não fomos bem sucedidos, não que sejamos mal sucedidos, mas a gente avançou muito pouco perto do que poderíamos ter avançado, ou perto da legislação que criamos. No Brasil existe uma diferença muito grande entre a legislação, a norma e a realidade, não só no direito do consumidor, em vários segmentos, aí nós temos duas realidades, ou nós melhoramos a realidade ou nós pioramos a norma e nós trabalhamos o tempo inteiro pra melhorar a realidade, mas infelizmente o estabelecimento das políticas públicas não tem acompanhado os princípios estabelecidos nas normas, evidentemente nós temos setores conservadores que resistem a isto, e estes setores conservadores muitas vezes são bem sucedidos, só pra dar um exemplo fora do código do consumidor pra gente entender, o código florestal, o que que é isso, é uma tentativa de se implantar cidadania numa área ambiental, e na defesa do consumidor também não raro, nós temos vários movimentos no sentido de desqualificar o código do consumidor, ou de se estabelecer uma legislação

menos avançada, mais conservadora, e também pra lembrar, uma resposta muito boa que foi dada para o STF quando disse: o código de defesa do consumidor também se aplica as áreas bancarias; isso foi uma afirmação importante da cidadania, porque este momento impar que o Brasil Passou Pós Constituinte, pós Constituição, ele encontrou setores que até hoje resistem e estes setores influenciam muito os governos, e eu acho, estou convencido de que muitas vezes os governos não avançam mais nesse direitos da cidadania justamente para atender estes segmentos mais conservadores.

Se a gente imaginar que bancos financiam campanhas políticas, e a gente tem números pra dizer isto né, a gente consegue entender porque que bancos queria escapar do código do consumidor, e porque que a política do consumidor não avança tanto, se os bancos financiam campanha politicas é fácil de compreender um pouco este processo, e o movimento da cidadania ele ainda não é um movimento consolidado, eu me lembro que quando nós fizemos o código do consumidor nós brigamos muito para que no código tivesse um dispositivo que indicasse pro poder executivo que o Estado devesse, auxiliar a formação de associações de defesa do consumidor, pra fortalecer a democracia participativa, inclusive com recursos financeiros né, e é isso que precisa acontecer, a sociedade civil estando cada vez mais fortalecida ela pode fazer o contraponto e exigir dos governos uma efetiva implantação de política de defesa do consumidor, mas nós estamos ainda distantes disto, nós temos um ideal que é a norma e uma distância razoável, mas isto não é só problema da defesa do consumidor, todos os direitos de cidadania, nós temos excelentes normas e politicas não tão boas quanto.

Bom, é logico que a sociedade é dinâmica e se nós fomos pensar hoje a 20 anos atrás, em 1994 o mundo era completamente diferente, a via hoje é completamente diferente, a velocidade da comunicação da comunicação da tecnologia e portanto da sociedade de consumo também ela é completamente diferente, então permanentemente nós nos deparamos com desafios, desafios de regradar estas novas realidades, e nós vamos dar conta disto, o Brasil já provou isto, tem um conjunto de profissionais ligados à área jurídica por exemplo, que não só na jurídica, mas há diversos segmentos capazes de dar conta desta nova realidade e deste novo regramento. A questão é o que será regrado, o que contara nestas novas regras, e ai eu volto a dizer, nós precisamos de um processo de fortalecimento do sociedade civil, porque o setor econômico ele já está

suficientemente organizado, aparelhado e rico suficientemente para dar conta de seus interesses, consumidor não, não tem um aparelhamento social suficiente, o Estado tem o meio dos Procons, que fazem o que pode, não é culpa dos Procons, mas fazem o que pode em defesa do consumidor, mas este faz o que pode tem limites né, e é preciso que a sociedade civil, até com riscos de extrapolar, porque muitas vezes quando você cria movimentos sociais, a tendência é que esses movimentos saiam num primeiro momento indo muito além do que devia, mas faz parte da primeira infância mesmo, mas aos poucos as coisas se acomodam, o futuro da defesa do consumidor no Brasil depende do fortalecimento da Sociedade civil, se a sociedade civil organizada, o DEC por exemplo, que é uma instituição hoje de reconhecido valor no pensamento da defesa do consumidor e na prática da defesa do consumidor e outras associações, então é preciso que cada vez mais nós fortaleçamos estas associações, porque estas associações com poder político, com o consumidor ao seu lado, vão poder sentar na essa de igual pra igual no regramento deste novos desafios e estabelecer normas mais justas, porque senão nós não teremos defesa do consumidor, teremos defesa da produção o tempo inteiro e nós precisamos ter um equilíbrio, agora, o código do consumidor parte de um pressuposto de que ele será válido eternamente, o consumidor é vulnerável, a parte economicamente mais forte é o consumidor, é o setor produtivo, então nós precisamos ter compensações jurídicas que façam essa relação mais equilibrada, o problema não está se vamos fazer mais legislação que regule o comércio da internet, que regule o comércio desta ou daquela maneira, tá no conteúdo desta norma, e para que haja conteúdo justo nós precisamos ter uma defesa do consumidor na sociedade civil cada vez mais fortalecida. O futuro é por aí, não há dúvidas, se nós tivermos capacidade de fortalecer as instituições sociais de defesa do consumidor nós estaremos dando uma imensa contribuição não só pra defesa do consumidor, mas pra democracia brasileira, pra consolidação da democracia brasileira, nós teríamos a certeza de afirmar que nós não teríamos um Chaves no Brasil, nós podemos dizer isto hoje, não, ninguém pode dizer que nós estamos livres disto, mas se nós fortalecermos a sociedade civil e se ela se organizar devidamente, nós estaremos livres disto, porque nos países onde a sociedade é organizada não há chances de ditaduras.

## Nelson Nery Jr.<sup>5</sup>

Membro da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor  
(São Paulo 2015)

**A** minha participação foi bastante ativa e começou um pouco heterodoxa, vamos dizer assim, porque já existia uma comissão do ministério da justiça, que o ministro da justiça da altura era o Paulo Brossard, gaúcho, em 1988, no ano da constituição da república. A constituição foi promulgada em 05 de outubro de 88, tem um comando no sentido de que o artigo 48 das disposições constitucionais transitórias, que o congresso deveria fazer um código do consumidor em 120 dias. Então o ministro da justiça nomeou uma comissão. Paulo Brossard nomeia a comissão, presidida pela professora Ada Pelegrini Grinover, e integrada por Daniel Finck, que era o diretor do Procon, o José Geraldo Brito Filomeno, que era o coordenador do Ministério Público da área do consumidor, o Zelmo Denari, que era Procurador do Estado de São Paulo, também amigo da professora Ada, o Kazu Vatanabi, só esses. E aí, na verdade, eu e o professor Hermann Benjamin, que hoje é ministro do STJ, àquela altura não, ele era do Ministério Público, assim como eu era, nós eramos promotores de justiça, e nós apresentamos para a professora Ada um estudo que havíamos feito domesticamente, em casa eu e o Benjamin, que praticamente era o código do consumidor. Então a Ada que, até àquela altura, só tinha um texto da parte processual, que ela tinha feito com o Kazu Vatanabi, ainda tava montando, falou "não, vocês não podem ficar fora dessa comissão". Então, a comissão oficialmente era uma, agora, extraoficialmente era outra, tinha mais dois estranhos ali que foram o Hermann Benjamin e eu. Nós fizemos um código do consumidor com começo, meio e fim, com política nacional das relações de consumo, com a parte de publicidade, parte de cobrança de dívidas, parte de proteção contratual, enfim nós fizemos um código do consumidor. A parte penal

---

<sup>5</sup> Degravação da entrevista concedida para o “Documentário Movimento Consumerista Brasileiro: 25 Anos do Código de Defesa do Consumidor”. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/videos/documentario-sobre-os-25-anos-do-codigo-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do,do%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do>

tava sendo elaborada pelo José Geraldo Brito Filomeno, mas todo o resto do corpo do código de defesa do consumidor era um trabalho nosso. Então, nós passamos a integrar a comissão assim. Houve um antecedente que é muito importante falar desse antecedente. Da lei da ação civil pública. A lei da ação civil pública, a lei 7347, de 24 de julho de 1985, essa lei nasceu de uma ideia lá atrás, em 1982, para regulamentar o parágrafo 1º do artigo 14 da lei 6938 de 31 de agosto de 81, conhecida como lei de política nacional do meio ambiente. Nessa lei também tive participação na lei e esse parágrafo 1º foi incluído lá por trabalho do Ministério Público e duma sociedade de direito ambiental presidida pelo professor Paulo Afonso Leme Machado. Então nós conseguimos mexer naquela lei de política nacional do meio ambiente, trabalhar um pouco e colocar a responsabilidade objetiva ambiental, que depois a constituição consagrou e tudo isso. Quando a professora Ada, junto com o Kazu Watanabi, novamente, e com Candido Rangel Dinamarco e Waldemar Marins de Oliveira, da PUC, os três primeiros da USP e o último da PUC-SP, fizeram um projeto para regulamentar esse parágrafo, a ação de responsabilidade civil em matéria ambiental. E aí isso foi apresentado também no congresso de direito processual civil que teve em Porto Alegre, em 1983, presidido pelo Ovídio Baptista da Silva, que já faleceu, e capitaneado pelo Instituto dos advogados do RS. Também estivemos lá presentes. Então, naquela altura, em SP, nós do MP tínhamos feito um projeto muito mais amplo, para regular não apenas o artigo 14, parágrafo 1º, da lei de política nacional do meio ambiente, mas para regular a ação civil pública (05:03), criando o inquérito civil, uma série de outras medidas que, esse inquérito civil hoje ganhou status constitucional, tá lá no art. 129, inciso III, da constituição, como atribuição do MP, então um instituto que nós criamos virou instituto constitucional. E esse inquérito civil foi criado à imagem e semelhança do inquérito policial. Então nós pensávamos, nós do MP, "não existe um inquérito policial para preparar elementos probatórios para o exercício responsável, ou não, de uma ação penal pública? Então, qual

É o correspondente na área civil?" Para se ter uma ação civil pública, há que se ter um inquérito civil, para preparar elementos também e etc. Então essas ideias todas foram levadas nesse projeto, apresentamos para a professora Ada Grinover, e não obtivemos resposta. Então, o que aconteceu foi que a Conamp (confederação nacional do ministério público) encampou o nosso projeto e levou ao ministro da justiça. O ministro da justiça de 84, 83-84, e 85,

no ano em que foi aprovada a lei, era o Ibraim Abiaquel, o governo era João Figueiredo, presidente João Figueiredo. E o Abiaquel apresentou como mensagem do poder executivo. Houve prevalência delas sobre as demais, então o projeto da Ada-Kazu-Cândido Dinamarco-Waldemar Maris ficou arquivado, enfim agregado ao projeto do governo que era o que tinha preferência legislativa. E acabou que foi aprovado esse projeto do governo que era o nosso projeto. Então hoje o texto da lei da ação civil pública é o texto que nós fizemos em 1985, a lei é de 85. E na ocasião houve uma ciúmeira tremenda, a palavra correta é ciúmeira, e até se pensou e foi aprovada a lei em fevereiro de 85, e só foi sancionada pelo presidente José Sarney em julho de 85, seis meses, nunca aconteceu isso na história da república, de um projeto ficar na mão do presidente pra ser sancionado por seis meses. Ou ele sanciona ou ele veta. E houve um pequeno veto, no inciso IV do artigo 1º, que falava que essa lei regula a proteção, a ação civil pública para proteção do meio ambiente, bens e valores estéticos, históricos, político, artístico e paisagístico, consumidor e aí tinha um quarto inciso "outros direitos difusos", esse quarto inciso foi vetado, foi o único veto, mas a própria professora Ada pediu o veto integral do projeto, dizendo que era inconstitucional, que a previsão de inquérito civil era inconstitucional porque o MP não podia ficar com o inquérito na mão dele, enfim, são coisas históricas, antigas e tudo isso tá em livros que já comentei, já escrevi tudo isso, então não estou fazendo nenhuma inconfidência aqui, isso é público e notório. Porque que eu contei isso? Porque no momento em que nós apresentamos praticamente um projeto de código do consumidor, Antônio Hermann Benjamin e eu, apresentamos praticamente um projeto de código do consumidor para a professora Ada, acho que ela parou para pensar e falou "não, se eu não encampar esse projeto, esses meninos aprovarão um código deles e nós, novamente, seremos passados pra trás". Enfim, uma questão política, digamos assim, que aconteceu, é histórico, precisa ser contado, nós estamos contando agora. Está em livro já isso, hein. Não só meu, mas livro de outros autores que escreveram sobre o tema, contando um pouco dessa história. E aí acabou que nós ficamos na comissão, a ciúmeira continua existindo, porque alguns da comissão anterior estão dizendo por aí que nós não éramos da comissão, eu e o Hermann Benjamin, não, nós só fizemos o código, a gente não era da comissão. Oficialmente não éramos mesmo, porque isso foi, nós fomos agregados a essa comissão posteriormente, mas de toda a forma há uma contribuição significativa da nossa parte, do Hermann Benjamin e de mim, para que

podéssemos elaborar esse projeto do código do consumidor. E aí, a comissão entregou o seu trabalho em dezembro de 88, então em dois meses, "ah, mais em dois meses vocês fizeram um código? De outubro de 88, quando foi sancionada a constituição, para dezembro deu para fazer um código do consumidor?" Não, o código ele já tinha sido feito há 40 anos, é a experiência de todas aquelas pessoas que estavam ali que foi trazida para um texto. Então a elaboração do texto foi feita em dois meses, mas o código do consumidor foi pensado e com toda aquela experiência de muitos anos. Isso também tem que ser dito. E a partir daí o histórico do processo legislativo é o seguinte: o ministro da justiça recebeu uma orientação do presidente da república que não era para tocar esse projeto pra frente. Ele foi publicado no diário oficial da união de dezembro de 1988 e foi engavetado, nunca mais se tocou nisso. Aí o que que acabou acontecendo, nós da comissão resolvemos falar com um deputado de um partido que pudesse ter um trânsito maior no congresso nacional para que ele pudesse apresentar o nosso projeto como um projeto de lei, de código do consumidor, já que o executivo não estava disposto a fazê-lo. E falamos com o deputado Geraldo Alckimin, hoje ele é governador do Estado de São Paulo, candidato a reeleição agora nessas eleições de outubro de 2014 – que ainda não aconteceram, semana que vem acontecem, nós estamos aqui a uma semana da eleição de 05 de outubro de 2014. Mas o deputado então, Deputado Federal Geraldo Alckmin, encampou a ideia "a ideia é ótima, precisamos mesmo fazê-la" e colocou a força do seu partido, na ocasião era um partido bastante forte, para que esse projeto pudesse tramitar no congresso nacional como um projeto de código de defesa do consumidor. Foram feitos vários acordos políticos, havia vários projetos pequenininhos de questão de consumidor, mas assim localizados, nada sistemático. E aí todos esses foram agregados, foi nomeada uma comissão mista do senado e da câmara, 10 senadores, 14 deputados, uma comissão de 24 parlamentares, e o relator dessa comissão era o deputado Joaci Goes, do PSDB da Bahia, foi ele que, enfim, capitaneou, ele era empresário no sul da Bahia, na região de Ilhéus e etc, e mesmo sendo empresário, ele se despiu dessa qualidade física não-parlamentar e vestiu a camisa de parlamentar e falou "não, vamos fazer a defesa do consumidor". Essas histórias têm que ser ditas, porque muita gente fala "ah, será que empresário é contra o código do consumidor?" Olha, na época tinha um deputado que era empresário e fez o código acontecer. Então, nós temos que dar os nomes aos bois, falar as verdades, enaltecer aqueles que ajudaram e tirar essas pechas, esses mitos de

que certas tendências não ajudam. Porque na área do consumidor tem muito xiitíssimo, então essas contaminações ideológicas só contribuem para desmerecer a defesa do consumidor no Brasil. Então, também é preciso dizer isso, né. Todo mundo acha que o empresário é sempre o malvado da história, nunca ninguém pensa que o consumidor também pode estar querendo se locupletar, pode, na vida todos somos humanos, temos falhas, né. Por isso acho que nós devemos nos despir dessas ideologias mais radicais na área do consumidor e fazer as coisas corretamente, de ambos os lados, setor produtivo e setor de defesa do consumidor, sem aquelas paixões que só contaminam a defesa do consumidor e não acrescentam nada. Mas voltando aqui a nossa descrição do processo legislativo, a comissão então originária, que havia então elaborado o projeto do código do consumidor se desfez em dezembro de 1988, entregou seu trabalho ao ministro da justiça, se desincumbiu desse trabalho e entregou, e o ministro da justiça dissolveu a comissão e arquivou o projeto. Aí, alguns membros da comissão começaram a se movimentar, aqui vamos dar o crédito para nossa querida presidente da comissão, Ada Pelegrini Grinover, ela que falou "não, vamos tocar isso pra frente, que isso?". E aí todos nós fomos nos mexendo, o Geraldo Alckmin é meu amigo pessoal, enfim, eu o conheci ainda quando, ambos, nós somos da mesma idade, ambos erámos ainda jovens, ele tinha acabado de ser eleito vereador em Pindamonhangaba, e meu pai era juiz em Pindamonhangaba, e eu morava lá, então nossa amizade já é bastante antiga. Então por isso que eu falei com ele na ocasião e ele se dispôs a capitanear a defesa do consumidor, levar o nosso projeto para a frente. A partir daí, na minha casa, na minha biblioteca, onde eu tinha escritório aqui em São Paulo, na rua Caio Prado, eu, o Herman Benjamin e o deputado Geraldo Alckmin ficávamos horas ali todos os dias para redigir coisas, discutir e etc, até que saiu um projeto razoável para nós darmos andamento aquilo que havíamos feito na comissão do ministério da justiça. No congresso nacional, essa comissão mista que foi formada por 14 deputados e 10 senadores, acabou acontecendo que o presidente o presidente do senado, era o senador Nelson Carneiro, presidente do congresso nacional, que formou a comissão mista, nos trouxe, a mim, a Ada Grinover e o Herman Benjamin para ajudá-los, ajudar essa comissão mista, no assessoramento do processo legislativo do então projeto de código de defesa do consumidor. Então nós nos tornamos assessores legislativos especiais para o processo legislativo do código de defesa do consumidor. Os demais membros da comissão trabalharam arduamente antes, mas dali para a frente só nós três é

que ajudávamos o congresso nacional. Então, eu, Benjamin e Ada cansamos de redigir pareceres para rejeitar emendas, acolher emendas, enfim, tudo, me lembro da minha sala, na biblioteca da Caio Prado, lá onde eu tinha escritório, lotada até o teto de coisas que vinham do Brasil todo e a gente tinha que fundamentar porque rejeitava porque acolhia emenda. Depois disso foram feitos dois congressos internacionais, um em São Paulo outro no Rio de Janeiro, sempre promovidos pela comissão, digamos assim, que elaborou o anteprojeto do código do consumidor, e o Benjamin tinha muito conhecimento internacional, eu também tinha, então nós falamos com muitos professores que vieram da Alemanha, Itália, Canadá, Holanda, Estados Unidos, Austrália, Nova Zelândia, Japão, do mundo inteiro, pra discutir o nosso projeto de código do consumidor no Brasil e dar sugestões. Então houve uma participação, digamos, da doutrina brasileira nesses dois congressos internacionais, um que aconteceu em 1989 e outro que aconteceu em 1990, então nesses dois congressos nós reunimos e discutimos o nosso projeto. Então aí também tem várias mãos trabalhando nesse projeto de juristas importantíssimos do mundo inteiro. Então é um código bastante debatido, discutido com a comunidade jurídica nacional e internacional. Depois disso, no congresso, nessa comissão mista, foram feitas várias audiências públicas, chamando pessoas e associações do setor produtivo, do setor de defesa do consumidor, do setor de associações de Procons e donas-de-casa, uma série de pessoas que puderam colaborar, inclusive do setor produtivo, foram chamados também Fiesp, Febraban, etc., para discutir o nosso código do consumidor no congresso nacional. Audiências públicas extremamente importantes e num momento da história brasileira onde a legislação vinha de cima pra baixo. Foi uma época, 89-90, em que tudo era feito por Medida Provisória. E ainda não havia a emenda constitucional 32, que limitou a edição de medidas provisórias, não permitindo medida provisória para aspecto tributário, penal, processual, etc., mas antes não havia isso, de modo que o "sipoal" de medidas provisórias que havia no direito brasileiro era um absurdo. Então no meio dessa legislação truculenta, digamos, autoritária, por meio de medidas provisórias, surge um projeto de lei democrático, discutido com a sociedade, discutido com a comunidade jurídica nacional e internacional, é importante registrar isso, o código do consumidor nasceu com legitimidade, não foi uma coisa imposta de cima pra baixo, mas nasceu crescendo de baixo para cima. Quer dizer, a sociedade e a comunidade jurídica é que criou condições para que esse projeto fosse levado adiante e fosse votado como código

do consumidor. Então depois de todo esse aparato, o código no congresso nacional recebeu um tratamento, digamos, privilegiado de processo legislativo e ficou pronto para ser votado, numa sessão conjunta do congresso nacional, já que a comissão mista é das duas casas, e foi aprovado em setembro de 1990. Então esse código, com uma *vacatio legis* de 180 dias, entrou em vigor em março de 91. Nós estamos em setembro de 2014, então ele tem 23 anos e meio de vigência. O ano que vem, em setembro, ele fará 25 anos de aprovação, não de vigência, mas é um marco bastante importante, no ano que vem, em setembro de 2015, o código do consumidor completando 25 anos. Então essa é a história do processo legislativo do código de defesa do consumidor.

A respeito do presente do código do consumidor, o que ele representou de março de 91 até agora, da entrada em vigor até setembro de 2014. Eu acho que foi um avanço absolutamente fantástico em matéria de defesa do consumidor. Porque antes, podemos dizer que defesa do consumidor era uma antes do código e outra depois do código. Porque, na verdade, houve uma mudança de mentalidade do mercado como um todo, com todos os partícipes desse mercado, tanto os fornecedores como os consumidores, e as autoridades administrativas e judiciais que atuam na área de direito do consumidor. Só para dar um exemplo prático, você antes de 1990 não tinha prazo de validade em produtos em supermercado, não tinha composição, não tinha origem, quer dizer, quem é que fabricou aquilo, muitas vezes você tinha lá um produto de uma rede de supermercado que ela colocava a marca dela mas captava esse produto de vários outros produtores e não dizia a origem. Hoje você vê isso e você não dá valor. Do prazo de validade do produto, da origem, da composição, informações importantíssimas para o consumidor que antes eram sonegadas, não vou dizer por má-fé, não é isso, é que a sistemática era diferente. Então o código implementou uma nova mentalidade na postura do mercado, dos fornecedores, e também nas exigências que os consumidores acabaram começando a fazer a respeito de seus direitos. Pra isso é preciso um trabalho muito grande de uma série de setores, importantíssimo o trabalho dos Procons, tanto municipais como dos procons estaduais, da secretaria nacional de defesa do consumidor, do departamento de defesa do consumidor, do IPDC, da secretaria hoje a Senacon, secretaria nacional do consumidor, ganhou um status realmente importante, que não tinha, antes o DPDC era um departamento do ministério da justiça, hoje ele é um departamento de uma

secretaria nacional, um status muito mais importante que deu mais visibilidade e mais condições logísticas para que o governo federal pudesse fazer a defesa do consumidor adequadamente. Então tudo isso foram criações que decorreram do código do consumidor. Do ponto de vista da defesa efetiva do consumidor, nós podemos falar de defesa cidadã, e política, de um lado, e defesa administrativa, de um outro lado, e de um terceiro lado a defesa judicial. Então, cartilhas do consumidor, informações ao consumidor, que muitos órgãos têm feito, vêm fazendo, nós tivemos aqui agora notícia da participação da Universidade de Passo Fundo nessa área importantíssima da produção de elementos de informação, de cartilhas ao consumidor, etc. Então essa é uma vertente que acabou ocorrendo, de entidades não-governamentais, ou mesmo entidades governamentais, trabalhando para informar o consumidor. Esse é um dado importantíssimo, que não é judicial, é uma medida da própria sociedade, organizada por meio de associações, etc. Depois nós temos os órgãos públicos atuando na defesa do consumidor, ministério público, procons, dpdc, senacon em Brasília, etc. E, além disso, as questões que porventura possam acontecer na medida da repressão, quer dizer, há uma ofensa ao direito do consumidor é preciso fazer uma medida repressiva, então existem aí as ações judiciais, trabalho do ministério público e trabalho do poder judiciário, do ministério público e de outros colegitimados. Eu saliento aqui uma das associações de defesa do consumidor de extrema respeitabilidade no Brasil que é o Idec, Instituto de Defesa do Consumidor, e o Brasilcon, Instituto Brasileiro de Política e Defesa do Consumidor. Eu sou fundador dos dois institutos e me orgulho muito de ser associado dos dois, participo de alguma diretoria de vez em quando, eu nunca sei de que diretoria eu participo, mas eu participo de alguma. Desenvolvem um trabalho fantástico esses dois organismos na defesa do consumidor, tanto nessa parte extrajudicial quanto na judicial mesmo, de propositura de ações e etc. Agora, do ponto de vista jurídico, o presente do código de defesa do consumidor eu vejo com uma certa parcimônia, vamos entender assim, porque há exageros de algum lado, isso tem acontecido, porque em matéria de meio ambiente e consumidor, nós temos percebido que há, digamos, alguns comprometimentos ideológicos que eu acho que não acrescentam nada na defesa do consumidor, só estigmatizam aqueles que se portam de maneira mais agressiva, de maneira menos, digamos assim, ponderada. Não que não deva haver firmeza, não estou dizendo que devemos ser pusilânicos, não é isso, a minha fala é no sentido de que, muitas vezes, a

gente discutindo com colegas que atuam na área de defesa do consumidor, uns dizem "ah, mas o juiz não dá, o MP move ação, o poder judiciário não dá" porque será que o poder judiciário não dá? Será que a ação foi bem movida, será que não houve um exagero? Então, esse mea culpa precisa ser feito, todos precisamos fazer. Porque eu acho que tem avançado bastante mesmo. No início, logo no início da vigência do código de defesa do consumidor, muito se falava de legitimidade do ministério público "ah, não tem legitimidade para a defesa de direito individual homogêneo etc". Eu sempre defendi, desde o início da vigência, que o ministério público pode sim, ele tem legitimidade para a defesa de direitos individuais homogêneos em juízo, decorre da interpretação sistemática do artigo 129, III, 129, IX, da constituição, esses dois, 82, I, do código de defesa do consumidor, e principalmente 127, caput, da constituição, que diz que o ministério público defende o interesse social. E defesa do consumidor, está no artigo 1º do código de defesa do consumidor, que é de interesse social. Então, se nós tivéssemos uma boa vontade pra interpretar, a doutrina, a culpa que eu tô falando agora é a da doutrina, se a doutrina tivesse, digamos, um interesse de interpretar corretamente essa postura de legitimidade do ministério público, com todos os outros princípios daí decorrentes, de que se interpreta ampliativamente a legitimidade em ação coletiva, diferentemente da legitimidade em ação individual, que a interpretação tem que ser restrita, se tivéssemos aplicado isso desde o início, não teríamos esses reveses que ocorreram de 1991 até 2014. Então agora, por exemplo, há um projeto, isso é para o futuro, numa próxima fala, mas na verdade já posso até ir adiantando, que um dos projetos que a gente vai examinar vê essa questão da defesa do consumidor, porque que ela não tá funcionando. Não é que não esteja funcionando, avançou e muito, com a lei da ação civil pública, com a parte processual do código de defesa do consumidor. Agora, é preciso que sejam feitas medidas judiciais com bastante responsabilidade e bastante firmeza, defendendo a firmeza, tem que ser feita com firmeza a defesa do consumidor, mas uma firmeza que seja razoável, que seja plausível, que seja defensável do ponto de vista jurídico. Então acho que a ineficácia, ou ineficiência, ou inefetividade que se apregou na defesa do consumidor, quer dizer poderia avançar mais e não avançou, um pouco se deve a essa postura dos órgãos de defesa do consumidor que, no meu modo de ver, deveria ser uma postura mais firme, mas, porém, com uma adequação ao sistema jurídico.

Essa questão da projeção do futuro, se fala "ah, defesa do consumidor é inefetiva do ponto de vista processual", essa questão da ilegitimidade por exemplo, daí a razão pela qual a professora Ada está capitaneando um projeto de reforma do código de defesa do consumidor a três, de iniciativa do senado da república, um que versa sobre comércio eletrônico, outro que versa sobre endividamento e um terceiro sobre ação civil pública, ação coletiva de consumo, né. Esse terceiro, eu perguntando para a professora Ada, ela me disse "ah, mas é que está inefetivo", eu falei "tivéssemos nós interpretado nesses 20 anos o código do consumidor como ele deveria ter sido interpretado não teríamos inefetividade". Teria havido uma força tarefa da doutrina, digamos assim, para compelir a jurisprudência a se comportar de acordo com o sistema do Brasil, do direito positivo. Então, vejam, o futuro, porque que eu quero fazer um projeto? Porque eu não interpretei corretamente o código do consumidor (05:09). Não é que seja inefetivo o código, o código é ótimo. Eu acho que não precisa mudança nenhuma. Porque sobre endividamento e comércio eletrônico tem previsão, é contrato, e contrato tem previsão no código do consumidor. Ele não é um código analítico, ele foi feito para ter situações gerais realmente, ele não é um código de 1.200 artigos, é um código de 120 artigos, é para ter coisas gerais e não coisas especiais. Então, eu não sou muito favorável a ideia de uma, de reformas assim picadas do código de defesa do consumidor que, infelizmente, e os colegas que estão fazendo são de extrema competência, professora Cláudia Lima Marques, o Herman Benjamin, do STJ, o ministro Herman Benjamin, Bruno Miragem, são pessoas assim extremamente competentes, comprometidos mesmo com a defesa do consumidor, não é a eles que eu me dirijo com essa crítica, e sim ao sistema. Eu acho que não é oportuno se fazer uma reforma do código do consumidor, porque no congresso nacional isso daria "enchansas" a modificações não previstas e queridas por aqueles que, de boa vontade, querem fazer essa reforma no código. Então, como diria aquela anedota, "é preciso combinar com os russos. Chegou no congresso nacional um deputado, um senador apresenta uma emenda, faz um conchavo político e pronto. Então aquilo que teríamos adquirido como vantagem na defesa do consumidor pode vir a perder, "ah, mas tem a proibição de retrocesso", isso para efeitos de direito constitucional, não pra infraconstitucional. Então é bastante complicada essa, e sensível, essa matéria, por isso é que Procons têm se colocado contra essas mudanças do código de defesa do consumidor, acho que até o CPDC e o Senacon, se não me engano, quer dizer, não é à toa, se há órgãos de defesa do

consumidor que não concordam com essas mudanças, é preciso parar para pensar um pouco. Então, eu também não concordo, já falei isso em algumas outras oportunidades e manifestações, eu acho que esse futuro não passa por reforma legislativa. Eu acho que passa por medidas de políticas públicas sim, no que podem contribuir aí as entidades não-governamentais, os organismos públicos, e uma conscientização da doutrina, que não pode ser ideológica, ela tem que ser uma doutrina correta, senão ela perde a respeitabilidade, infelizmente essas coisas têm acontecido, de exageros em matéria de meio ambiente e de consumidor. Participei das duas leis, da lei de política nacional de meio ambiente e do código de defesa do consumidor, então eu não tenho porque não dar a minha opinião, e não estou aqui renegando a causa, não é nada disso. Às vezes as pessoas pensam "ah, o professor Nery está renegando a causa que defendeu e agora passou pro lado de lá", não existe isso. Estou defendendo a defesa do consumidor. Eu era promotor de justiça, há muito tempo atrás, lá para os anos de 1990 aproximadamente, 92-93, quando surgiram algumas questões de meio ambiente eu me posicionei como promotor de justiça e professor universitário, quer dizer, opinião doutrinária podemos ter a nossa opinião, independentemente de nós sermos promotor de justiça, sermos magistrado, sermos advogado ou professor universitário. Essas coisas precisam ser ditas. Eu defendo muito a defesa do consumidor, defendo o meio ambiente, continuo defendendo. Na minha condição de professor eu coordeno o núcleo de direitos difusos e coletivos da PUC, que eu fundei nos anos 80, foi a primeira, foi pioneira essa iniciativa de criar um departamento de direitos difusos na PUC de São Paulo, na faculdade de direito, e eu fui o primeiro chefe do departamento de direitos difusos e coletivos da faculdade de direito da PUC de São Paulo e continuo chefe do núcleo de pós-graduação em direitos difusos e coletivos. Então eu sou professor de direito ambiental, de direito do consumidor, de direito da infância e juventude, de direito concorrencial, de todos os direitos que interferem de uma ou outra forma em direitos difusos e coletivos. Então, essa matéria é muito cara a mim e eu defendo com todas as forças esses temas que tanto são sensíveis à sociedade brasileira.

## **Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin<sup>6</sup>**

Membro da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor  
(Foz do Iguaçu 2016)



O código nasce no momento em que o Brasil passa a ter uma nova constituição, a de 1988.

A ideia original, no âmbito da assembleia nacional constituinte, era de ter um rol básico de direitos, seguindo a linha de um documento das Nações Unidas, que juntava esses direitos básicos do consumidor.

Eu não participei deste trabalho junto com o constituinte. Eu não participei diretamente, participei dos debates acadêmicos etc.... porque eu estava fazendo meu mestrado nos Estados Unidos. Eu fui 85 e voltei no final de 87, vale dizer, praticamente a constituinte já tinha terminado.

Mas, mesmo nos Estados Unidos fiz muitos contatos no sentido de tentar ajudar com embasamento doutrinário.

Esses esforços perante a constituinte, como não entrou rol de direitos do consumidor no novo texto constitucional, alternativa que se encontrou foi colocar, não no texto principal, mas nas disposições finais e transitórias um dispositivo determinando a elaboração e promulgação de um código Defesa do Consumidor.

Eu tenho para mim, que foi mais importante até esse dispositivo do que colocar um rol genérico no texto constitucional, uma espécie do que é hoje o artigo 6º (sexto) do CDC.

---

<sup>6</sup> Degravação da entrevista concedida para o “Documentário Movimento Consumerista Brasileiro: 25 Anos do Código de Defesa do Consumidor”. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/videos/documentario-sobre-os-25-anos-do-codigo-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do,do%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do>

A comissão foi criada e eu recebi o convite da professora Ada Pellegrini Grinover para participar dos trabalhos.

As reuniões, quase todas, foram feitas no PROCON de São Paulo, ainda era no centro de São Paulo na Libero Badaró. E logo de início, o que me impressionou é que os textos que o Ministério da Justiça disponibilizou para comissão como base para o CDC... textos de outros países, eram basicamente a legislação mexicana, a venezuelana e alguma coisa dos países europeus.

Documentos que embora tivessem pontos importantes, não estavam altura, no meu juízo, da expectativa que se tinha para o código moderno e avançado de acordo com as premissas básicas estabelecidas pela Constituição de 1988.

Eu era amigo e já conhecia o professor que havia sido presidente da Comissão de juristas da França, encarregada de elaborar um Código do Consumidor, ou como eles chamam lá Código do Consumo.

Eu havia recebido dele o projeto, aliás não era projeto, era anteprojeto com as justificativas.

Então eu que levei esse texto para a comissão. E me recordo bem, que o professor Zé Denari que ficou encarregado da parte da responsabilidade civil.... Na reunião seguinte já disse: “Olha! Eu estou agora muito seguro porque nós temos um excelente documento.”.

E aí eu alimentei a comissão com as diretivas da União Europeia. Isso, portanto, foi a base para que nós fizéssemos o texto-base.

Concluimos esse trabalho inicial, o texto foi entregue ao Ministério da Justiça, mas para nossa decepção nunca foi enviado ao congresso nacional e a professora Ada Pellegrini Grinover disse: “Olha, nós temos que tomar uma iniciativa, porque do contrário o texto vai ficar parado”.

E aí pediu é o atual vice-presidente da República, Michel Temer, para apresentar esse que era o anteprojeto, e aí apresentar como um projeto.

Mas, antes que isso aconteça de algum modo, o então deputado Geraldo Alckmin, tomou conhecimento do texto que estava lá no Ministério da Justiça e

o apresentou, e foi extremamente criticado pelo setor produtivo, porque o que se dizia é que o deputado estaria tentando inviabilizar atividade econômica no Brasil.

Ele ficou muito preocupado, logo em seguida houve um convite para que o deputado participasse de uma reunião na associação.... Na associação de Comércio de São Paulo, Associação Comercial de São Paulo.

E eu que não conhecia o Deputado ponte própria... fui participar desta reunião, eu soube e fui.

E quando cheguei lá, a reunião já tinha até começado e estava de Porta Fechada.

Abriram uma porta, eles não me conheciam, eu não conhecia. Me perguntaram quem eu era.... Eu disse: “Que sou do Ministério Público e da comissão que elaborou o anteprojeto.” Não puderam dizer não e eu acabei entrando, foi aí o meu primeiro contato com deputado Geraldo Alckmin.

Então deputado Geraldo Alckim, me pediu a mim e ao Professor Nelson Nery, se nós poderíamos preparar um substitutivo, porque ele de um lado entendia que o projeto era tímido e do outro lado, eventual crítica pertinente e legítimo do setor produtivo, ele gostaria de fazer os acertos.

E aí eu e o Nelson Nery trabalharmos juntos e o Geraldo Alckmin pode apresentar um substitutivo, que é basicamente o texto atual do CDC.

Foi designado relator o Deputado Joaci Góes da Bahia, um grande empresário. Quando nós soubemos, ficamos preocupados, pensamos “agora o código realmente está condenado” porque se termos um empresário que incorpore essa visão conspiratória de que o código é contra o setor produtivo privado no país, não vamos a lugar nenhum.

E para nossa surpresa, o deputado Joaci Góes não apenas incorporou o código, mas pediu que nós, em seu relatório final pediu a mim, me nomeou como o assessor responsável da relatoria e me deu plena liberdade para analisar as emendas que vieram, inclusive para me reunir com os segmentos do setor produtivo, o que eu fiz, sobre tudo, com aqueles que estavam se opondo mais, para saber exatamente quais eram as dificuldades.

E quando ele apresentou o seu relatório final, eu tinha que estar com um relatório pronto, sobre todas as emendas.

Trabalhei duas noites seguidas inteiras e a última terminei às 6h00min da manhã com um relatório. Ainda naquela as impressoras lentas... barulhentas e levei esse relatório para a última audiência pública em que ele iria apresentar o seu relatório, já fui direto sem dormir.

E é este texto fundamentalmente do Código de Defesa do Consumidor, ou seja, começou com uma comissão, depois o deputado Geraldo Alckmin apresentou seu projeto, depois houve um primeiro substitutivo é eu acho que depois um segundo substitutivo, que foi este do deputado Joaci Góes.

E esse deputado foi fundamental para aprovação do código, por que ele ia aos deputados, com uma agenda preta, de seu grupo empresarial e ele abria aquela agenda e entre as várias empresas estava TV Manchete, da Bahia, e ele abria aquela agenda preta e mostrava. Existe, “Tá vendo que essas 20, 30 empresas...” E o deputado olhava, “ta vendo.... São todas minhas, você acha que eu iria propor uma lei para destruir as minhas empresas.”.

Então foi muito importante esse envolvimento do deputado Joacir Góes, quer dizer, sem de um lado temos o deputado Geraldo Alckmin e do outro o deputado Joaci Góes, possivelmente nós não teríamos o Código de Defesa do Consumidor, claro que outras forças políticas ajudaram o PT ajudou, mas estava muito indeciso, porque naquela época eu tentei fazer uma proposição muito forte ao governo e temos que lembrar o governo Collor.

E me recordo que na votação no plenário da Câmara dos Deputados o deputado Joacir Góes chegou pra mim: “Você vai entrar comigo.”. Eu nunca tinha entrado no plenário da câmara dos deputados, ou seja, ali com os deputados.

E cada deputado que tinha alguma questão o deputado Joaci Góes levava até mim. Eu me recordo, por exemplo, um deputado de São Paulo que hoje até recentemente era Ministro da pequena empresa, que era muito ligado ao setor do comércio e “ele” tinha dúvidas.

Eu explicava a questão. A questão dos consórcios, todas essas questões.... Todas muito... muito controvertidas. E em determinado vem o PT, e

perguntou se o texto é realmente bom, porque eles não acreditavam nada que viessem aí nada que viesse de outros de outros partidos, ou seja, genuinamente interessado em saber se o texto era bom, se o texto protegia o consumidor, se havia as garantias fundamentais e eu e o deputado Joacir Góes, com sua assessoria. E eu disse: “olha o texto não é bom, o texto o Extraordinário”. Então, o PT também votou favorável.

E esta é a grande surpresa da tramitação, porque tudo começou de uma forma tão conflituoso, o jornal de São Paulo fez um editorial que assustou muito o preocupo muito deputado Geraldo Alckmin, intitulado alguma coisa como “terrorismo jurídicos”, E depois que o código acabou sendo aprovado por unanimidade.

Claro que eu também coordenei um trabalho político, fizemos um manifesto juristas em favor do código Defesa do Consumidor, eu o mesmo ligava..... ligava pessoalmente pra cada um desses. Naquela época não tinha internet, tinha te ligar. E eu da minha casa ligava, mandava fax, fizemos uma lista enorme desses juristas que apoiavam, alguns até sem ler, mas apoiaram e aceitaram colocar o nome em favor do código Defesa do Consumidor.

E tanto no senado como na Câmara... em debate intenso, mas ao mesmo tempo, uma cobertura grande da mídia. O código foi capa, mais de uma vez, da Veja, da Isto é..... Não me recordo se a Época existia naquele momento, acho que não.

E também nos jornais, algo que até nos preocupava um pouco, porque a divulgação era tanto, que nós achávamos “será que isso na verdade não está estimulando uma posição maior a aprovação”, em vez de ajudar, prejudicar a aprovação, e não ocorreu, pelo contrário, deu muito estímulo aos parlamentares. E aí..... daí aprovação por unanimidade.

Tanto que o mesmo jornal ou Jornal do mesmo grupo, o primeiro aniversário do código, fez um outro editorial que tinha um título mais ou menos assim: “Uma lei que deu certo”, festejando o código Defesa do Consumidor.

E durante essa... essa.... essa fase de implementação, nós passamos alguns sustos... O primeiro, o maior talvez, foi o do apagão, porque foi editada

uma Medida Provisória retirando aplicação do código Defesa do Consumidor a todos os serviços de eletricidade, mas salvo engano a todos os serviços públicos.

E isto recebeu de imediato uma a uma crítica veemente.... Nós, eu me recordo que eu estava numa escala... indo para um evento e parei, salvo engano em São Luís... toca o celular era o hoje Ministro Gilmar Mendes... que era o chefe da assessoria jurídica... que não era o advogado-geral da União ainda, era o chefe da assessoria jurídica lá do Palácio do Planalto.

E preocupado com a reação que esta medida provisória causou na imprensa, uma mobilização enorme contra é querer tocar no código defesa do consumidor.

E aí nos convidou para uma reunião, fui eu, a professora Ada... acho que a comissão toda. Eu nunca vi um exército de jornalista tão grande como aquele. Nós descemos e fomos cercados... não estou exagerando... aí por uns cinquenta jornalistas... televisão, rádio, jornal, revista... E aí, neste momento que eu tive a compreensão de que o código havia adquirido uma posição de intocabilidade quase...

Porque, mesmo no momento de uma crise energética gravíssima, a sociedade brasileira aceitava tudo, menos que se mexesse no CDC. E se chegou a ser chamado na época do “habeas corpus” do Cidadão... do “habeas corpus” Civil do cidadão, tal peso desta lei.

Isso tudo foi um conjunto de boas notícias já que o sentimento nosso... todo aqui... o código ia a ser aplicado... mas, corria o risco de sofrer o destino de leis boas, mas, por serem transformadoras de paradigmas, não conseguiu avançar. Não foi o que ocorreu com o Código.

E para isso contribuiu muito a Fundação do Instituto do Brasil com o Brasilcom. O instituto brasileiro de política e direito do consumidor, antes até mesmo do código ser aprovado... eu idealizei esse Instituto... é a primeira... que primeiro nos pensava em me chamar.... eu pensava em chamar de Centro de Direito do Consumidor e depois eu optei pelo título de de Instituto para passar bem a ideia de que havia uma vertente acadêmica, mas não exclusivamente acadêmico.

E o Instituto como centro de encontro dos vários autores, a quem incumbia à implementação do código.... juízes, membros do Ministério Público, Defensores, órgãos público, Procons, agências reguladoras, as próprias entidades de fornecedores interessadas em cumprir as exigências do CDC.

E aí criado o Instituto... eu.... aliás, concomitantemente a idealização do Instituto, eu idealizei a revista de direito consumidor, nós não tinha nenhuma tradição de Direito do Consumidor no país, não havia livros de direito consumidor, nenhum... Havia uns poucos artigos, 2 ou 3... havia um livro de um professor do Rio de Janeiro que analisava muito mais o direito comparado... mas era isso.

Uma literatura jurídica extremamente pobre. E eu pensei... “se nós não tivermos de um lado um centro de encontro comum no Brasil e (...) do outro um centro de radiação doutrinária.... o código pode falhar.”

Procurei então a revista dos tribunais, era diretor na época o Álvaro Malheiros. E quando eu apresentei o projeto.... eu acho que ele gostava de mim. Não foi certamente pelo interesse comercial, porque não tinha nenhum... E eu disse: “olha... é um novo ramo do direito lançado em outros países”... E ele: “Mas nós não temos nada...” “Mas, podemos ter.... e vem o código aí de Defesa do Consumidor” (...).

E aí ele fez uma contraproposta de que nós iremos.... De que a editora iria assumir o compromisso de publicar quatro volumes... eu concordei.

E esses quatro hoje se transformaram na revista jurídica mais bem sucedida do país. Tudo que está lá, a estrutura... é basicamente aquela que eu imaginei para a revista de Direito do Consumidor... Um ou dois artigos de direito comparado, dois artigos nacionais, depois jurisprudência que nós não tínhamos.

Publicamos nas primeiras revistas decisões, sentenças... decisões de primeiro grau, porque não havia, evidentemente, decisões de segundo grau, e finalmente de uma parte de notícias e legislação, basicamente a estrutura que se mantém com os aperfeiçoamentos trazidos pela professora Cláudia Lima Marques, Como foi o caso da jurisprudência como comentada... porque aí com

o volume de jurisprudência explodiu, a dificuldade passou a ser posta como selecionar.

Por que no primeiro momento eu ligava saia no jornal alguma coisa, eu ligava para o poder judiciário daquele estado, identificado o juiz e pedia que me mandasse, tudo pelo correio, ou então às vezes por fax.

Eu comprei o meu primeiro aparelho de fax por causa do Brasilcon... E visitava em casa e pra poder receber este material que é importante, porque a revista pudesse sobreviver.

Hoje nós temos tanto o Brasilcon e sua revista como referências nacionais e internacionais. Salvo engano, a nossa revista é a única da América Latina, é a mais antiga, é a única publicada com regularidade, o que mostra a vitalidade do Direito do Consumidor no nosso País. E o Brasilcon teve a preocupação de capacitar as pessoas, porque ninguém nasce sabendo Direito do Consumidor. Aliás, nós na área do Direito “nascemos” (vamos dizer assim) sabendo o ante direito do Consumidor, era aquilo que nós aprendíamos na faculdade de Direito: a absoluta liberdade de contrato, um direito de propriedade absoluto, a possibilidade de informar ou não, um princípio da boa-fé fraco (e aqui eu estou sendo otimista), enfim, era o ante direito do Consumidor.

Então nós precisamos formar uma nova geração de juristas e, ao mesmo tempo, burilar a velha geração de juristas. Nós não queríamos que esses juristas mais tradicionais se posicionassem contra o código. O desejo meu era que eles abraçassem o código. E por isso pessoas que a princípio tinham dúvidas ou eram abertamente como [ou contra?] Código de Defesa do Consumidor foram trazidas para o Brasilcon. Eu cito, por exemplo, o professor Antônio Junqueira, grande civilista da Universidade de São Paulo, que tinha grande reserva sobre o Código de Defesa do Consumidor e acabou, não só evoluindo no seu pensamento, escrevendo sobre o Código de Defesa do Consumidor e até assinando um convênio com o Brasilcon para que o instituto tivesse sede na Universidade de São Paulo, o que para mim foi um... algo extraordinário, porque deu muito prestígio ao Brasilcon, quando nós tínhamos lá no nosso cartão de visita, no material de divulgação do instituto: sede Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

Então nós somos muito gratos a essas pessoas todas que cooperaram muito conosco e realizando a cada dois anos um Congresso Nacional, que a rigor era internacional, como este que nós estamos tendo aqui em Foz do Iguaçu, por que vinham muitos professores estrangeiros. E aumentava com isto o prestígio não só do Brasilcom, não só da Revista do Direito do Consumidor, mas do próprio Direito do Consumidor.

Outro aspecto foi que nós sempre escolhemos para realizar os nossos eventos locais onde as disciplinas jurídicas mais abastadas, mais endinheiradas, faziam seus encontros. Porque nós queríamos que os juristas que participassem e os jovens juristas vissem no Direito do Consumidor não um direito bastardo, não um direito de pobre, ou um direito pobre, uma espécie de (vou usar uma expressão em inglês) outcast, algo que está realmente na periferia.

E isto nós conseguimos, nossos primeiros eventos foram sempre em locais muito bonitos, tudo muito bem organizado. No início no Rio Grande do Sul fizemos... o Congresso de formalização mesmo foi no Rio Grande do Sul. O de fundação foi no Rio de Janeiro, ainda com a presença do Mauro Cappelletti que era vivo. E no Rio Grande Sul aí que eu tive a oportunidade, via Adalberto Pasqualotto, que era meu amigo, de conhecer Eládio Lecey, Antônio Dall'agnol e todo este grupo de juizes do Rio Grande do Sul. Porque eu não conhecia, eu conhecia os membros do Ministério Público do Rio Grande do Sul, alguns deles hoje integram o Poder Judiciário, como o Voltaire de Lima Moraes, mas não tinha nenhum contato com a rigor com o Poder Judiciário.

E tudo isso levou então numa bola de neve e vem a Associação dos Magistrados Brasileiros e as outras associações de magistrados, e com o número crescente de magistrados o Brasilcom passou realmente a maturidade porque quando nós temos o poder judiciário junto é em primeiro lugar uma demonstração de importância da disciplina jurídica, porque os juizes são tão ocupados, não vão participar (tirando um ou outro), que vê aquilo como um hobby, não vai participar de um... três dias de debates sobre um tema que não tenha relevância para a sua realidade, para o seu trabalho. E isso gradativamente levou a até mesmo à criação de Varas especializadas e, mais recentemente, de Câmaras especializadas em Direito do Consumidor, tal volume de processos como é o caso do Rio de Janeiro.

O futuro de qualquer lei é ser reformada. Primeiro: porque nenhuma lei nasce perfeita. Hoje eu vejo os dispositivos lá, cada dispositivo daqueles passou pela minha revisão, porque, como eu disse, eu fui o assessor do relator, do deputado Joaci Góes. Mas é obra humana e eu confesso que eu era muito jovem naquela época, não tinha experiência legislativa, é até um milagre que o texto seja o que seja, mas nós nos esmeramos. E a cada dia eu via alguma coisa, mudava... o deputado Joaci Góes reclamava muito: “mas você muda muito!”. Mas tinha que mudar. Então, primeiro isso: a lei já nasce imperfeita.

Mas há um outro aspecto: é que a legislação do Consumidor vem para regradar as relações humanas no mercado, que por natureza é mutável. Uma das características de qualquer mercado é a velocidade das transformações. E neste período de vinte e cinco anos muita coisa mudou. Primeiro a internet. Nós não tínhamos a internet. E por certo não poderíamos tratar de algo que não existia. Evidentemente, não podíamos cuidar do comércio eletrônico, que não demora, vai superar em volume aquilo que nós chamamos de compra “olhos nos olhos”, nós não tínhamos o superendividamento das pessoas, dos consumidores de uma forma massiva como hoje. Pessoas endividadas existiam, mas não como a coletividade de dezenas de milhões de pessoas que estão absolutamente inviabilizadas na perspectiva financeira, como uma bomba que pode explodir a qualquer momento, e vai atingir não apenas esses endividados, mas todos os outros, os bancos e o próprio Estado.

Porque o Estado normalmente não deixa que os bancos, sobretudo os grandes, venham a quebrar. Alguém poderia dizer: “deve deixar, se foram irresponsáveis, devem deixar! ”. Mas o que se vê, houve crise no Brasil, houve crise nos Estados Unidos, em outros países no sistema bancário, e os governos centrais interferem para evitar a quebradeira generalizada. Este problema do superendividamento não existia desta forma que temos hoje. E terceiro: o aspecto processual, que no Código avançou-se muito em relação aquilo que nós tínhamos com a Lei da Civil Público (a Lei 7347/1985), mas nós não tínhamos uma experiência de ação civil pública para descobrir o que sabemos hoje: os defeitos. Ou seja, esse modelo extraordinário da parte processual do CDC, criação fundamentalmente da professora Ada Pellegrini Grinover e do professor Kasuo Watanabe, isto hoje precisa de ajustes. Daí a nomeação/criação pelo Senado de uma comissão de juristas de atualização do Código de Defesa do Consumidor. O nome correto é reforma porque não é só uma atualização.

Mas eu sugeri ao Presidente do Senado que nós chamássemos de atualização para evitar criar de um lado expectativas exageradas, e de outro, receios exagerados, preocupações exageradas. E essas três áreas foram então enfrentadas por essa Comissão de Juristas. O Senado Federal já aprovou por unanimidade parte da reforma proposta pela Comissão de Juristas e agora está na Câmara dos Deputados. Imagino que, em algum momento, talvez não tarde muito, a Câmara venha a aprovar esse texto, que no Senado foi aprovado por unanimidade. Então em termos de atualização, já está em curso; e quando nós terminarmos essa atualização, temos que aceitar que o Código certamente vai precisar de novas atualizações.

Porque, ao contrário do que alguns defendiam (de que o Código não precisava de atualização), a rigor, como é que nós podemos ter um Código que cuida dos contratos e não enxerga operações contratuais de consumo da ordem, hoje, de 70 bilhões de reais, significa dizer que corremos o risco de deixar fora do CDC cada vez mais o número crescente de negócios jurídicos. Agora, o que vai acontecer lá para frente, no futuro, em outras reformas, nós não podemos prever, mas certamente fenômenos como o comércio eletrônico, que não estavam presentes no momento de redação do Código acredito que é crível imaginar que alguma coisa parecida, não sei se com a mesma envergadura, venha a surgir e a demandar uma nova atualização/reforma. Mas de todo jeito, o importante foi manter o CDC como um monumento central porque algumas vozes isoladas que queriam que toda regulação do comércio eletrônico fosse fora do Código. Isso iria enfraquecer o sistema, o microssistema.

Nós rejeitamos. Esses pontos importantes têm que estar no Código. E se houver a necessidade de uma disciplina mais esmiuçada, que assim sejam promulgadas outras leis, mas a principiologia, isso tem que estar no próprio CDC. [Pergunta] O Brasil é referência, já era referência quando o Código foi promulgado, mas os nossos colegas de outros países não acreditavam que o Código fosse implementado, essa é a diferença. Hoje o respeito não é apenas pela tecnicidade do CDC, pela abrangência do CDC, mas pela implementação extraordinária desta lei, pelos Tribunais brasileiros, é isso que causa tanto espanto nos estrangeiros e é isso que certamente nos leva a admirar o profundamente CDC, o Brasilcom e a Revista de Direito do Consumidor.

Então, um pouco a história do mundo, ela sempre foi feita com dogmas criados para dominar. Então, sempre essa questão da dominação, do homem para a mulher, a dominação que o homem seria... várias teses, como se ele tivesse alguma coisa biológica ou alguma coisa social ou comportamental que lhe viesse validar esse direito de exercer um poder em cima dos outros, a escravidão, todos esses... o homem pelo homem, toda essa questão da exploração. E essa história um pouco do mundo até no último século que cercam esses valores depois da Revolução Francesa começaram a ser questionados e se começou a ver o mundo.

Obviamente na questão do consumidor no mundo todo e também no Brasil, no começo do século passado pelo começo de mil e novecentos, esses direitos não eram vistos, exercidos e o mau atendimento ao consumidor não era muito a política real da sociedade. A sociedade não se movia por isso. E depois, com a ditadura no Brasil e também em outros países aconteceu a mesma coisa esses direitos foram cada vez menos sendo defendidos. Então, os regimes de força sempre fazem isso: você vai tirando a questão do cidadão questionar, questionar tudo, questionar o regime político e de questionar a qualidade do produto. Então, não tinha onde questionar o produto que você comprou e que veio com defeito, então o consumidor não tinha o direito de votar quanto mais reclamar sobre um produto.

Obviamente isso foi se formando, mas os consumidores cada vez foram crescendo mais e a sociedade foi se estruturando para atender o consumidor. Quando vem a democracia no Brasil, 1985, a nova Constituição começou, é uma somatória dos direitos das várias minorias que vinham lutando, embora o consumidores não é minoria é a maioria das pessoas, mas ele era tratado com algumas pessoas lutando por esses direitos e que são colocadas na constituição, como foi colocada o direito ambiental, a preservação da natureza, a questão dos direitos sociais, direitos de minorias, direito dos índios e também, obviamente, foi colocado o direito do consumidor, o consumidor virou cidadão, cidadão de primeiríssima, então tem que se atender o direito do consumidor. E obviamente com a democracia, que é um regime maravilhoso que cada um pode dizer o que quiser e o que tem que ouvir é dito. Então, esses direitos e essas situações onde os produtos e os serviços não eram bem prestados começaram a ganhar voz, então às pessoas falavam, tinha como ir no Congresso, poderiam ir nas televisões e falar de direito do consumidor. Isso levou até o pessoal a ir se

especializar, hoje nós temos vários deputados especializados em direito do consumidor, pessoas que defenderam o consumidor ao longo do exercício da sua cidadania e que viram representantes dessa cidadania durante um período.

E aí, isso foi crescendo e hoje nós estamos na fase de que o Estado foi se capacitando, pouco ainda, as estruturas dos Estados são débeis ainda, mais ou menos incorporando os guerrilheiros que lutavam em prol do consumidor. Isso acontece num todo, na FUNAI, isso acontece no direito do consumidor, isso acontece nos órgãos ambientais que ainda não são órgãos do Estado com menos valor que órgãos financeiros, quer dizer que nós ainda estamos em uma sociedade onde tudo se resolve tendo que ir ao Ministro da Fazenda primeiro só depois que a gente vai ver quem é o Ministro dos outros temas, onde vão ficar os outros temas, mas isso vai mudar, já há sociedades que o ministro da fazenda não é o primeiro a ser escolhido onde outras definições da sua cidadania são escolhidos em primeiro lugar. Você tem vários exemplos: os países nórdicos não escolhem o seu ministro da fazenda em primeiro lugar, eles escolhem os ministros que representam, que vão resolver os problemas do cidadão, ministros dos direitos humano, ministros das minorias... ministro da educação. Aqui o primeiro ministro que a gente deveria estar escolhendo deveria ser o ministro da educação. Assim, mesmo o direito da educação também é reclamado, o direito do consumo da cidadã, do cidadão, da casa... isso vai crescendo, crescendo, e nós estamos nessa fase de que cada vez mais o cidadão é ouvido, os direitos são ouvidos, e com isso se faz com que os produtores de serviços e produtos que atendem o consumidor cada vez tenham que melhorar mais a qualidade.

E aí nós temos dois tipos de fornecedor de soluções de produtos, de serviços, de entretenimento, aqueles que querem só atender o direito do consumidor que visam o futuro, que vão crescendo, atendendo e aprendendo, a entender aquilo que o consumidor quer e a prover aquilo que o consumidor tem e aquelas outras empresas que vão morrendo, aqueles prestadores de serviço que vão morrendo que tem uma atitude hostil contra o consumidor, quer dizer, atendem que o atendimento ao consumidor é custo e não o atendimento ao consumidor é um dos melhores investimentos, mas algumas empresas colocam na linha de custo como se aquilo isso fosse onerar o produto, não entendem que no mundo não vai ter lugar pra quem não entendem os interesses do consumidor, ele cada vez mais fala, as democracias vão se consolidando, nós

ainda não temos um século de democracias consolidadas, talvez a maior parte do mundo ainda sejam ditaduras, explorações, muito na África e na Ásia pobre, em vários lugares, mas esse mundo vai mudando, esse mundo vai mudando, ele já se entende politicamente, as comunidades europeias, o Mercosul, já vão se entendendo e obviamente esse interesse as informações do consumidor principalmente por causa das novas tecnologias vão tomando conta do mundo, hoje o cidadão se comunica pela internet, se comunica pelo celular e essa comunicação extremamente mediata, rápida, então, acontece um produto em algum lugar do mundo e em cinco segundos essa informação está em todo lugar do mundo, então hoje você tem que atender bem o consumidor em qualquer lugar do mundo e aí as marcas se estruturam pra isso se não sobreviverão, as empresas que desaparecem são aquelas que não entenderam os direitos do consumidor, as necessidades do consumidor e que não atenderam as necessidades do consumidor, não investiram em cima do consumidor. Essa é a evolução do mundo. Então, nós estamos nessa fase de transição os Estados estão se estruturando, o consumidor pleiteando, as empresas se esforçando, um esforço coletivo que vai redundar em cada vez serviços e produtos melhores, que é o que todo mundo quer.

É, quem trabalha muito na ABINE e na ELETROS, nas duas entidades, a ABINE é da indústria eletroeletrônica e a ELETROS é a indústria mais eletrônica. A EletroS mais televisão, áudio e vídeo, geladeiras, produtos de consumo do lar e a ABINE mais celulares, computadores, notebooks e impressoras. Bom, essas duas entidades, elas são muito proativas nos interesses do consumidor porque elas vendem produtos que o consumidor se o produto não tiver uma grande qualidade ele demonstra rapidamente sua insatisfação e são produtos hoje um pouco vitais para a vida do cidadão, hoje ninguém vive sem o celular, você não concorda que tua televisão deixou de funcionar por dez minutos e teu computador, são elementos de trabalho até. Hoje com essa convergência computador, celular, televisão, hoje o cidadão moderno ele tem uma geladeira e uma máquina de lavar roupa em casa porque é fundamental ter aquilo, pois tem pouco tempo para fazer a limpeza de seu vestuário, então a máquina tem que funcionar, tem que funcionar. Então esses produtos são vitais para crescimento do cidadão e pro cidadão ganhar mais renda, ter crescimento social, profissional, familiar, crescimento do cidadão como um todo. Então os produtos não podem ter falhas, não podem ter falhas

e obviamente as marcas que a gente representa na entidade, que a gente representa seus interesses elas estão muito interessadas em atender os interesses do consumidor rapidamente, imediatamente, e elas fazem isso por uma necessidade por que com isso elas se fortalecem na imagem do consumidor e o consumidor retorna a comprar seus produtos e isso faz que quem entende mais a necessidade do consumidor e a intenção de compra do consumidor acaba crescendo mais no mundo.

Então, essas entidades são muito proativas, são produtos que mudam muito, obviamente a rapidez da mudança de um computador e de um celular é ano a ano nos temos uma novidade e você tem que estruturar todas as estruturas de atendimento ao consumidor para atender essas novidades que não são produtos estatísticos. Por exemplo: quando você trabalha com uma construção de uma residência, mesmo um móvel, são produtos que tendem a alterar a sua forma, a sua... o que faz que eles atendam o interesse do consumidor com muito mais lentidão do que esses produtos que hoje estão na mão de todo mundo e que fazem parte do meio de vida do cidadão. O celular é um caso clássico, o computador também, a televisão no entretenimento você está cansado ou na informação e você chegou e quer ter aquele entretenimento e aí naquela hora tem que funcionar e se por acaso não funcionar o atendimento, a solução, tem que ser extremamente rápido.

Então nossas entidades, a ABINE e a ELETROS são extremamente proativas quando provocadas ou quando pelo consumidor diretamente ou pelo Estado, governo, na hora que eles representando os interesses do cidadão eles se mobilizam e exigem, fazem exigências. As nossas marcas elas ficam muito felizes quando o governo e o cidadão exigem mais porque ao exigir mais a gente sabe o que tem que fazer e no saber o que fazer a gente vai ter mais condições de atender a perenidade das nossas empresas. Então nós somos muito proativos e provavelmente essas entidades, essas empresas continuarão sendo assim por muito tempo, elas não têm nem a mínima possibilidade de não entender dois, três passos adiante a demanda do consumidor. E nós estamos nesse mundo quanto mais o consumidor... até porque as próprias empresas no seu ciclo de produção elas também são consumidoras, a gente exige do fornecedor, que exige do seu componentista, e um exige do outro, e um exige da logística, outro exige da questão da transmissão de informação, todo mundo vai se alto exigindo, não tem mais ninguém isolado e essa rapidez... agora nesse mundo da internet, das

coisas, todas os produtos e as coisas vão ter sensores que vão reproduzir informações e essas informações... no trânsito não vai ter mais aquela cena de abrir a janela e ter aqueles xingamentos sabe, isso vai acabando, esses costumes desnecessários, arcaicos, então nós estamos num mundo vanguardista. Por exemplo: agora mesmo o Papa Francisco lançou a Encíclica da (lau de si) não entendi) sobre a questão de consumo dos produtos naturais e o Papa foi bastante claro acabou aquele mundo da exploração da energia fóssil, nós temos que ir para as energias renováveis, o mundo da energia fóssil ele é ruim pela exploração, é ruim pela poluição, é ruim por todas as relações que ele faz, ele causa pobreza. Então nós temos que mudar para o mundo que seja melhor e onde o consumidor venha... cem por cento não, porque sempre o consumidor tem que ter novas demandas e novas demandas que o mundo vai crescendo, pois, o mundo não é estático e o consumidor não parou... cada vez mais vai ter mais demandas, e mais demandas, e os fornecedores sempre na expectativa de atender essas demandas com rapidez e com isso a gente sempre tem um ciclo virtuoso. A própria indústria, não só a ABINE como a CNI também na CNI tem tido muitos debates e congressos para a alteração de leis também tem sido uma entidade muito proativa na concepção das regras que vão reger esse mundo e como ele vai funcionar nos próximos anos. Então as entidades são proativas e o mundo é do consumidor.

## **Claudia Lima Marques<sup>7</sup>**

Relatora Presidente da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto de Atualização do Código de Defesa do Consumidor  
(Porto Alegre 2021)

**E**. O Código de Defesa do Consumidor festeja seus vinte e cinco anos justamente em um ano um pouco difícil, um ano de crise, não é? A temática deste Congresso foi justamente responsabilidade ética porque é o Código chama a responsabilidade, mas ele é baseado na ética.

O que é essa base do Código de Defesa do Consumidor? É justamente a visão do outro. O consumidor tem que ser visto, não pode ser invisível do mercado. Em momentos de crise se pensa muito só nas empresas e não se pensa nos consumidores. Os números assustam. Uma quebra sistêmica dos consumidores eleva que eles não tenham nem saída. Os projetos de atualização queriam dar uma saída para o superendividamento e essa saída vem de projetos muito meritórios que o código também estimulou através do princípio da boa-fé. Mas eu vejo que o desafio nesses vinte e cinco anos é, não defender as conquistas que nós já fizemos, mas aumentar as conquistas.

A sociedade brasileira precisa ser uma sociedade consciente da importância dos consumidores. Não só das empresas. Se as empresas produzem e não tem consumidores mais, isso não vai funcionar. Então, de um lado temos a maturidade de um adulto, mas de outro lado, nas políticas públicas, as vezes, pensamos como crianças. Temos uma ingenuidade da criança que pensa apenas num lado da produção, da distribuição... e esquece o lado do consumo. Acho que este é um momento de reflexão muito sério, muito importante, Dr. Herman Benjamin disse isso na abertura do nosso evento, é um momento que nós precisamos pensar de forma total a Defesa do Consumidor. Ela envolve agências reguladoras mais fortes e mais sensíveis, né? Políticas públicas que

---

<sup>7</sup> Degravação da entrevista concedida para o “Documentário Movimento Consumerista Brasileiro: 25 Anos do Código de Defesa do Consumidor”. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/videos/documentario-sobre-os-25-anos-do-codigo-de-defesa-do-consumidor#:~:text=O%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do,do%20C%C3%B3digo%20de%20Defesa%20do>

levem à inclusão das pessoas, mas que se preocupe também com a exclusão dessas pessoas com o superendividamento.

Nós temos novas formas de educação e de informação, na internet, novos acessos, mas nós temos que se preocupar justamente com o chamado virtual divide, ou seja, a divisão, nós temos um país muito, eu diria, injusto com parte da sociedade. Já resgatamos milhões de brasileiros e acabamos com a pobreza, pelo menos com a miserabilidade. Mas nós temos que agora levantar os olhos, a visão, para ver a necessidade, e que também na internet, no comércio eletrônico, nosso mercado esteja melhor preparado para não dividir as pessoas. Os excluídos, aqueles que só tem talvez um celular pré-pago, que não vão ter nem internet (pelo jeito... porque estão limitando tudo, não é?) e o outro que terá todas as benesses, todas as estrelas possíveis, todos os cartões de crédito possíveis. Não podemos, através da sociedade de consumo, excluir as pessoas.

A sociologia atual, Zygmunt Bauman afirma que os novos pobres são os excluídos da sociedade do consumo. Então, o Direito do Consumidor ele tem uma importância simbólica no país. Ele realmente é uma política pública. Ele tem que avançar. E nós estamos no séc. XXI já não basta o acesso ao consumo, tem que ser um consumo de qualidade, tem que ser um consumo com lealdade, com informação. Tudo isso já está no Código de Defesa do Consumidor, mas é necessário atualizá-lo.

É necessário fortalecer essa área, e não esquecer o consumidor. Então nosso desafio é grande. Esse Congresso na sua totalidade nos deu muito ânimo, muitas ideias, muitas emoções, mas o desafio não está completo. Vamos dizer... esse nosso consumidor de vinte e cinco anos ele tem que entrar no mercado de trabalho. Agora nós temos que entrar no séc. XXI.

São grandes, na verdade três grandes temas que estão no PL 35-14 (antigo PLS 281/2012). Nesse projeto o foco é o mundo digital, o comércio eletrônico, a contratação à distância, que não é só nacional, mas também internacional. Então, ali, procura-se adaptar todo o entorno do direito do consumidor, por exemplo: o tema da autodeterminação dos dados, a privacidade, como se dará esse comércio eletrônico, como se dará essa publicidade do comércio eletrônico (que também é muito forte, né?). Nós somos campeões mundiais de spam, que são mensagens não demandadas.

Então, enquanto Código de Defesa do Consumidor tinha um direito de arrependimento (no art. 49), é pioneiro para sua época, ele já não mais funciona em alguns aspectos do comércio eletrônico infelizmente. Muitas vezes não é nem o comércio eletrônico, é parte da contratação, como as empresas tem muito pouco estoque, o consumidor vai à loja e “nós temos o produto, mas o senhor vai ter que ver na internet, porque tempos lá em São Paulo, lá me outro lugar...”, e aí ele vê aquilo ali, e “eu quero!”, mas ele não visualizou mesmo o produto. Produtos que são de experimentação.

Então, é claro que temos que dar um direito de arrependimento também para esse que vai na loja que não tem mais estoque. As coisas realmente mudaram e muita da publicidade ou mesmo da comercialização se dá através de e-mails à distância, sem a presença física da pessoa, e isso é uma vulnerabilidade agravada que tem que ser refletida melhor. O Código nem fala em internet, fala em telefone, nem me lembro mais o nome daqueles “livrinhos” que mandavam antes para a pessoas... Então realmente temos que trazer esse Código para o séc. XXI.

E o segundo aspecto é superendividamento. Isto é, houve essa massificação do crédito, estamos vivendo a ressaca do crédito, é um risco sistêmico no país que não pode ser resolvido através de pactos, ou setoriais, porque é preciso o Legislador brasileiro tomar a si essa tarefa. Não cabe ao Executivo legislar, não cabe ao Judiciário legislar, cabe ao Legislativo. Então, nós temos que resolver realmente o problema dos consumidores através da atualização.

Eu fiquei muito contente agora ao ouvir a Secretária Nacional do Consumidor mencionar que o governo, através dessa secretaria, está a favor da atualização. Então que se aprove pelo menos esses dois projetos de lei, o do superendividamento é o 35-15/2015 está numa Comissão para ir a Plenário, o outro já está no Plenário. Acho que o Parlamento Brasileiro, o governo brasileiro, ficou devendo essa atualização.

Eu considero que o Sistema Nacional de Defesa do Direito do Consumidor foi um grande avanço para o mercado brasileiro, ele é muito bem formado pelos PROCON's, mas também o trabalho que a magistratura fez foi excelente, não só as Altas Cortes estão preocupadas com o Direito do Consumidor, mas também

nos Juizados Especiais de pequenas causas. Eu, particularmente, não admiro a arbitragem de consumo, no mínimo ela tem que ser pública. Mas nós fazemos isso através dos Juizados, acho que isso, junto com o agora projeto piloto de superendividamento de conciliação em bloco, eles têm preenchido um importante espaço.

Do outro lado, nossos PROCON's, guiados pela Senacon (primeiro pelo DPDC e agora pela Senacon), eles conseguiram organizar um diagnóstico muito interessante das reclamações através do SINTEC. Então eu acho nosso sistema é que se completa com a Defensoria Pública, com o Ministério Público, com a atuação, enfim, de todos esses órgãos. É um sistema ao mesmo tempo ágil e completo. Algumas sugestões poderão ser vistas.

O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor é muito bem construído, e é completado pelos Juizados Especiais de pequenas causas, eu particularmente, não sou a favor da arbitragem de consumo, acho que arbitragem é um método muito desequilibrador para o consumidor. Se existir, tem que ser pública e o Juizado Especial de pequenas causas é construído sob essa ideia e agora completado pelos sistemas de conciliação que se multiplicam nos tribunais e há uma conciliação em projetos pilotos no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, do Paraná, de Pernambuco, do DF, de São Paulo, uma conciliação especial para o superendividamento em bloco com todos seus credores, isso tem sido muito importante para a defesa do consumidor.

Quanto ao sistema dos Procons, a Senacon tem também exercido um belo trabalho, acho que já estamos maduros para evoluir numa espécie de especialização. A França tem um exemplo que eu gosto muito, que é a comissão de cláusulas abusivas, nós aqui preferimos em um decreto passar para a Senacon essa atividade. Eles fizeram vários decretos de cláusula abusivas, mas interromperam esse trabalho já há alguns anos e a verdade é que as agências que foram criadas, se houvesse uma lista de cláusula abusiva na telefonia, nos serviços financeiros, na saúde suplementar, essas cláusulas abusivas não precisavam ser tanto discutidas no judiciário e nos próprios Procons.

Então, eu acho que aqui há uma falha regulatória, isto é, cláusula abusivas, como são cláusulas modelo, porque não estabelecer parâmetros de

boas condutas para as empresas através da Senacon, ou através de algum outro órgão que pudesse fazer isso.

As agências reguladoras, esse sim é um grande problema regulatório no país, elas não comungam dessa ideia de necessidade e defesa do consumidor, no máximo elas fazem diálogos com a Senacon, então a Senacon fica cuidando dos consumidores e elas ficam dialogando com a Senacon. E o que vemos é que algumas notícias a gente que infetam os consumidores, a gente fica sabendo pelo jornal, as vezes a grande mídia é mais bem informada do que as associações de defesa do consumidor, os interessados mesmo. Então, precisamos repensar o sistema regulatório, acho que todas as agencias tem que ter pelo menos de dois a três representantes dos consumidores, os consumidores também não são movimento único, existe um aspecto acadêmico, está no Brasil, está nas Universidades, existe um aspecto de luta das associações especializadas naquele tema, vemos aqui a publicidade infantil, a luta contra o tabaco, o acesso das pessoas a remédios, então existem associações especializadas e associações especializadas em saúde e transporte aéreo, no bem estar dos transportados.

Porque não convidar essas associações para fazer parte da regulação, não de forma quase decorativa, como as vezes é um representante contra 20, mas de forma efetiva.

A International Law Association estabeleceu cinco princípios para o desenvolvimento do Direito do Consumidor no mundo, e o quinto princípio, o primeiro da vulnerabilidade, crédito responsável, todos estes estão na atualização das diretrizes da ONU e nos projetos de atualização do CDC, mas já pensando na prática é possível fazer hoje um quinto princípio, que é a participação dos consumidores na regulação.

Então o quinto princípio da Declaração de Sofia da International Law Association é justamente a necessidade da participação dos consumidores na regulação.

Não se fala mais só em participar das agências, mas participar em audiências públicas, em realmente no futuro da proteção do consumidor, não só o Legislativo, mas também as regras vindas das agências regulatórias.

## Zelmo Denari<sup>8</sup>

Membro da Comissão de Juristas que elaborou o Anteprojeto do  
Código de Defesa do Consumidor  
(Presidente Prudente 2021)

**P**

rezados colegas e juristas rio-grandenses,

Em primeira aproximação, honrado pela lembrança do meu nome para comentar as modificações introduzidas na Lei nº 8.078, de 1990 (Código de Defesa do Consumidor) pela Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021, passo a responder às perguntas que me foram formuladas.

1. Como vê a aprovação das normas que dispõem sobre o superendividamento no atual Código de Defesa do Consumidor?
2. Como vê os 30 anos do Código de Defesa do Consumidor?
3. Detalhe sua participação na redação do Código de Defesa do Consumidor e no movimento consumerista.

Em linha preliminar, quero esclarecer que, na Comissão de Redatores do Código de Defesa do Consumidor, figuraram como redatores e comentaristas, Ada Pelegrini Grinover, Antonio Herman de Vasconcelos e Benjamin, Daniel Roberto Fink, José Geraldo Brito Filomeno, Kazuo Watanabe, Nelson Nery Junior, além deste escriba.

Coube-me, a redação e os comentários alusivos ao cap. IV - art.8º ao 28 - sobre a Qualidade de Produtos e Serviços, bem como ao capítulo VII - art. 55 a 60 relativo às Sanções Administrativas.

Sem falsa modéstia, considero que a elaboração de um Código de Defesa do Consumidor significou um avanço normativo em nosso país, tendo presente que foi a primeira codificação que, ao invés de normatizar condutas civis,

---

<sup>8</sup> Degravação da entrevista concedida para o “Documentário Movimento Consumerista Brasileiro: 32 Anos do Código de Defesa do Consumidor”.

comerciais, trabalhistas e penais dos homens em nossa sociedade, ocupou-se de estabelecer normas de proteção do consumidor, ou seja, da parte passiva das relações de consumo e que se contrapõe, do lado ativo, ao fornecedor de bens ou serviços.

Parece-me inegável que o advento do Código do Consumidor foi um avanço de elevado alcance em nossa sociedade, pois embora não se equipare ao alcance das relações trabalhistas, as relações de consumo interessam à toda sociedade, tendo presente que envolvem atividades de natureza comercial, bancária, financeira, de crédito e securitária.

Resta saber como vejo a aprovação das normas da Lei do Superendividamento (Lei nº 14.181/2021).

Com a devida vênia, a crítica que me permito fazer, salvo melhor juízo, é que as inovações introduzidas pela Lei nº 14.181, de 1º de julho de 2021 - que disciplina a prevenção e tratamento do superendividamento do consumidor, vale dizer, do consumidor hipossuficiente - pecam pelo excesso, tendo presente que a referida matéria, a nosso aviso, encontra-se suficientemente regradada pelas disposições normativas constantes do art. 51 do Código de Defesa do Consumidor.