

# Da tutela administrativa do consumidor em tempos de pandemia da Covid-19<sup>1</sup>

*Ricardo Morishita Wada*<sup>2</sup>  
Advogado

**Sumário:** Introdução. 1. As demandas dos consumidores nos órgãos de proteção e defesa do consumidor. 2. Análise das principais providências da tutela administrativa. 2.1. A tutela administrativa no atendimento e solução dos conflitos. 3. Conclusão. Referências.

**Resumo:** o presente trabalho trata do tema da tutela administrativa dos consumidores em tempos de pandemia decorrentes da Covid-19. O objetivo central desta pesquisa é examinar o trabalho realizado pelos Procons no atendimento das demandas dos consumidores registradas no Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor. O método de abordagem foi empírico, com a seleção dos casos registrados nos Procons e suas respectivas soluções ou encaminhamentos, com posterior análise indutiva e teórica, sempre considerando a base legal e doutrinária existente. Como resultado da análise, além da exposição panorâmica das providências adotadas, é possível verificar os avanços e os desafios da tutela administrativa da proteção do consumidor.

**Palavras-chave:** Direto do Consumidor. Pandemia. Tutela Administrativa. Procons.

---

<sup>1</sup> Artigo científico apresentado à Escola Paulista de Magistratura - EPM.

<sup>2</sup> Professor de Direito do Consumidor na Escola de Direito de Brasília - Instituto Brasiliense de Direito Público e no Centro Universitário de Brasília. Bacharel em Direito pela PUC/SP. Mestre em Direito pela USP/Largo de São Francisco. Doutor em Direito pela PUC/SP.

## Introdução

A instituição do estado de emergência em saúde pública acarretou inúmeros impactos na vida e na economia de milhões de brasileiros. O distanciamento social e a proibição de funcionamento de vários estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços afetaram diretamente as relações contratuais de consumo. Consumidores e fornecedores foram afetados. Nesse contexto inédito para o direito e, em especial, para o direito do consumidor, é objeto central da pesquisa examinar como se deu a tutela administrativa das relações de consumo, tendo em vista o período excepcional da vida nacional. Para tanto, considerou-se a tutela administrativa realizada pelos órgãos estaduais de proteção e defesa do consumidor – Procons Estaduais em todo Brasil. Considerou-se, ainda, o período demarcado pelo ato declaratório do estado de emergência em saúde pública pela contaminação humana decorrente do novo coronavírus (Covid-19), veiculado pela Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020, até o meio do mês de julho de 2020, para a análise dos dados de registros de atendimentos públicos do Sistema de Informações de Defesa do Consumidor (Sindec), do Ministério da Justiça e Segurança Pública.<sup>3</sup>

A questão em pesquisa tem sua origem no convite realizado pela Escola Paulista de Magistratura para o exame da tutela administrativa do consumidor, diante dos inúmeros impactos no mercado de consumo decorrente da pandemia. A natureza do problema reclama a utilização de metodologia empírica, em que se examinará os registros públicos disponíveis das reclamações dos consumidores. Por meio do conjunto de reclamações, será possível sistematizar os grandes temas e, assim, indicar as principais linhas de atuação dos órgãos de defesa do consumidor. Realizada a sistematização dos casos, será examinada a essência do conflito e, diante da revisão bibliográfica aplicável, apresentados os resultados dos atendimentos no período da pandemia, por meio de valores de participação percentual arredondados.

---

<sup>3</sup> BRASIL. Portaria n. 188, de 3 de fevereiro de 2020. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) em decorrência da Infecção Humana pelo novo Coronavírus (2019-nCoV).

A tutela administrativa, desse modo, será examinada em três capítulos, sendo o primeiro relacionado aos registros encontrados nos órgãos de proteção e defesa do consumidor no período de janeiro até a primeira quinzena de junho de 2020. A sistematização dos registros permitirá apontar as grandes demandas dos consumidores. No próximo capítulo, será realizada a análise das providências adotadas pelos Procons, no âmbito de suas atribuições, isto é, na circunscrição territorial de sua área de atuação. O recorte metodológico não considerará o órgão nacional, a Secretária Nacional do Consumidor, que não realiza o atendimento aos consumidores de forma individualizada. Como é sabido, a competência para proteção do consumidor é descentralizada, segundo art. 24, V da Constituição da República e art. 55 do Código de Defesa do Consumidor. Portanto, a análise da atuação dos estados federados permitirá responder ao questionamento realizado. Não será analisada a intervenção administrativa para imposição de sanções. Embora existam notícias públicas das atividades, o registro do processo sancionatório não conta com um banco de dados públicos que permita, com precisão, apontar a dimensão deste exercício pelos Procons no período da pandemia.

Por fim, no último capítulo, será apresentado um quadro resumo das principais reclamações e o objeto de conflito destacado em cada um deles. A delimitação das reclamações permitirá apresentar algumas reflexões sobre a tutela realizada, com destaque para os seus avanços e desafios existentes.

## **1. As demandas dos consumidores nos órgãos de proteção e defesa do consumidor**

A tutela administrativa de proteção do consumidor é realizada, nos termos do art. 4º, II, alínea “a”, do Código de Defesa do Consumidor,<sup>4</sup> por iniciativa direta do Estado. A realização dessa disposição legal

---

<sup>4</sup> “Art. 4º A Política Nacional das Relações de Consumo tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo, atendidos os seguintes princípios: [...] II – ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor: a) por iniciativa direta;” BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <https://bit.ly/3bT7WxK>. Acesso em: 13 jul. 2020.

se dá com a instituição dos órgãos de proteção e defesa do consumidor, os denominados Procons.

Por força do disposto no art. 24, V da Constituição da República de 1988, a competência para proteção dos consumidores é concorrente entre a União e os estados. Os municípios também possuem competência para atuarem, mas seu fundamento repousa no art. 30 da Carta da República, diante de seu peculiar interesse. É possível observar a força normativa constitucional que teve seus comandos materializados na regra do art. 55 do Código de Defesa do Consumidor, que estabelece a competência concorrente da União, estados, municípios e Distrito Federal para fiscalização das violações aos direitos dos consumidores.

Presentes nos 26 estados da federação, além do Distrito Federal e em 900 municípios,<sup>5</sup> os Procons foram instituídos, na sua maioria, após a promulgação da Constituição da República em 1988 e a edição do Código de Defesa do Consumidor em 1990. Exceção ao Procon do estado de São Paulo, criado em 1976. Quando considerado o movimento de defesa do consumidor de uma forma mais ampla, além dos órgãos públicos, é possível indicar outras duas entidades privadas de proteção ao consumidor, a APC – Associação de Proteção ao Consumidor de Porto Alegre e a ADOC – Associação de Defesa e Orientação do Consumidor de Curitiba.

Desde o ano de 2003, os Procons estaduais e do Distrito Federal iniciaram, juntamente com o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, um programa de integração dos sistemas de atendimento aos consumidores, o que permitiu a formação de uma base de dados cooperativa, pública e centralizada e a edição do Cadastro Nacional de Reclamações Fundamentadas, nos termos do art. 44 do CDC. Trata-se do denominado Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor – Sindec.<sup>6</sup>

No dia 6 de outubro de 2004, o Sindec teve início e, atualmente, reúne mais de 26 milhões de atendimentos de consumidores,

---

<sup>5</sup> O número é aproximado, pois muitos órgãos municipais podem ser instituídos, porém, diante da crise sanitária e fiscal, acabam por não operar os atendimentos. De forma mais precisa, podemos indicar os dados de registros no Sindec, que informa haver 734 municípios integrados ao sistema de atendimento. Disponível em: <https://bit.ly/3hgHWNS>. Acesso em: 12 jul. 2020.

<sup>6</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3hgHWNS>. Acesso em: 12 jul. 2020.

integrando 622 Procons estaduais e municipais, com 960 postos de atendimento em todo Brasil.<sup>7</sup>

Nesse significativo e único cadastro público de registros de atendimento de defesa do consumidor é possível verificar que entre 1º de janeiro de 2020 e 12 de julho de 2020 foram realizados 1.045.163 *atendimentos* aos consumidores em todo Brasil.<sup>8</sup> No ano de 2019, o total de atendimentos representou 2,5 milhões de registros, o que representa uma média de 208 mil registros por mês. Se considerarmos, aproximadamente, os seis meses mais doze dias de 2020, a média mensal de atendimento será de 149 mil. Houve, portanto, uma redução significativa dos atendimentos. Isso se explica em razão do distanciamento social e o fechamento do atendimento presencial dos Procons.

A maioria dos atendimentos realizados pelos Procons representa reclamações ou denúncias de irregularidades – 78% de todos os registros – e apenas 22% classificados como consulta e informações sobre o exercício de direitos. Nem sempre foi assim. A demanda por informações e orientação representou, em 2010, quase a metade dos registros de todos os atendimentos, ou seja, 48% do total de consumidores atendidos. Na última década, é possível acompanhar um decréscimo na demanda dos consumidores aos Procons por informação e orientação e um aumento pela demanda de providências diante de insatisfações ou irregularidades cometidas no mercado de consumo.

As *áreas mais demandadas* pelos consumidores nos atendimentos dos Procons durante a pandemia foram os *assuntos financeiros*, representando 26% de todos os registros, seguidos das reclamações sobre *produtos*, com 23%, e reclamações sobre *telecomunicações*, das reclamações, que reúne os temas de telefonia, televisão por assinatura e acesso à *internet*, com 20%. Os registros do 1º semestre de 2020, isolados, permitem notar que as demandas relacionadas aos produtos superaram as demandas de telecomunicações. A conclusão somente pode ser parcial, pois novos registros ocorrerão ao longo do ano.

---

<sup>7</sup> Consulta ao sítio oficial do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Disponível em: <https://bit.ly/3k2PUvG>. Acesso em: 12 jul. 2020.

<sup>8</sup> Consulta ao sítio oficial do Ministério da Justiça e Segurança Pública Disponível em: <https://bit.ly/3k2PUvG>. Acesso em: 12 jul. 2020.

Os *serviços privados* ficaram com 16% dos registros, e os *serviços essenciais* com 11%. Importante notar que os serviços essenciais representam um acesso universal, o que implica um número muito maior de consumidores, relativamente quando comparados aos serviços privados.

Mesmo em um contexto de pandemia, a demanda por *áreas de saúde* representou apenas 3% dos registros, seguidos por reclamações de *alimentos*, com 2% e *habitação*, com apenas 1% dos registros. É usual que o consumidor, diante de um problema com o fornecedor de serviços de saúde suplementar, procure diretamente o Poder Judiciário, porque sabe que terá uma decisão definitiva, além de, muitas vezes, procurar uma tutela de emergência com resposta imediata ao seu problema. Nesse sentido, não houve alteração em relação aos anos anteriores. Outro fator a ser considerado é a mudança do perfil dos consumidores demandantes, que nem sempre dispõe de condições para contratar um plano de saúde.

Como foi possível verificar, a *área de assuntos financeiros* foi a *área mais demandada* nesse período nos órgãos de defesa do consumidor. ~~Essa demanda é confirmada ao realizar um novo recorte na pesquisa.~~ A busca por assuntos reclamados permite afirmar que bancos comerciais, cartões de crédito e financeiras representaram 15% de todos os registros.

Importante esclarecer que a área de financeiros é abrangente, e vai além dos bancos, cartões e financeiras, por considerar também as operações de cartões, crédito ou financiamento realizadas pelo varejo. Explica-se, assim, a diferença de 26% para 15%. O exame por assuntos permite uma precisão maior sobre os fornecedores que ensejaram a demanda do consumidor. Ademais, permite identificar outros atores que, igualmente, passam a exigir a atenção dos órgãos de defesa do consumidor por demandas financeiras, como no caso dos varejistas ou mesmo das empresas de telefonia. O mesmo ocorre com as demandas de seguradoras, que correspondem à área de assuntos financeiros, mas que não são demandadas pelos consumidores nos registros de bancos, cartão de crédito ou financeiras.

As transformações no mercado de consumo revelam que os problemas se tornaram mais complexos: o setor de serviços é fortemente impactado por “produtos” financeiros que afetam os consumidores e exigem políticas públicas específicas para prevenir ou reparar danos sofridos.

Uma análise ainda mais restrita e precisa no campo de *assuntos demandados* permite notar que a *telefonia celular* representou 11% de todos os registros. Não foi diferente dos anos anteriores. Comparativamente, no ano de 2019, tal item representou 14% dos registros e, em 2018, as reclamações representaram 13% nos Procons. Embora o valor seja menor – 11% – é importante considerar que os dados se referem ao primeiro e ao segundo trimestres de 2020. Pode ser que até o fim do ano o volume seja igual ou maior que os anos anteriores.

Do mesmo modo, nota-se que os *bancos comerciais* obtiveram, de janeiro a 12 de julho de 2020, o total de 61.282 registros de atendimentos, ou seja, 6% de todos os assuntos demandados. Destaca-se a *energia elétrica*, com 7% das demandas do período. Apesar de os registros se aterem ao primeiro semestre de 2020, pode-se notar um crescimento gradual nessa demanda em relação aos anos anteriores: em 2019 ela representava 6%; em 2018, 5% e; em 2017, 5%.

Demandas da *área financeira* e de *telecomunicações* têm sido frequentes nas últimas décadas nos atendimentos dos Procons e, em boa medida, também, no próprio Poder Judiciário. Outro assunto frequente nos atendimentos dos Procons são os serviços essenciais – *telefonia fixa* e *energia elétrica*. Juntos, eles representaram outra parcela importante das reclamações, com 12% dos registros dos consumidores diante de todos os assuntos possíveis<sup>9</sup> nas relações de consumo.

Há, ainda, outro critério tradicional para o exame mais qualitativo das reclamações dos consumidores. É possível verificar os problemas<sup>10</sup> mais frequentes dos consumidores brasileiros, independentemente das áreas ou assuntos pesquisados.

---

<sup>9</sup> A “cauda” de assuntos reclamados e registrados no Sindec é bastante longa, tanto que 37,06% de todos os registros representam uma classificação geral de “outros”, dada a dificuldade de agregação em categorias definidas. Em 2020, foram mais de 352.617 registros. Daí a importância dos 10,94% de reclamações, que representam um único assunto.

<sup>10</sup> A sistematização dos registros de atendimentos dos consumidores exigiu uma padronização na linguagem utilizada para formação do banco de dados de atendimentos. Assim, embora cada reclamação represente um universo próprio, com características e nuances específicas, foi convencionado entre os Procons a utilização de uma tabela que contivesse a classificação dos problemas relatados pelos consumidores. Hoje, diante da tecnologia disponível, a classificação seria considerada superada, dada a possibilidade de consulta direta ao próprio texto da reclamação para retirar dela os elementos ofensores ou os pontos conflitivos na relação com o fornecedor.

O exame dos problemas permite realizar algumas associações com os direitos dos consumidores previstos no Código de Defesa do Consumidor. Considera-se a tutela existente e prevista no texto de proteção ao consumidor.

Assim, no atual período de pandemia, os *problemas* que mais exigiram a tutela administrativa do consumidor foram as reclamações relacionadas a *cobranças indevidas ou abusivas*, com 23,81% de todos os registros. Trata-se da média geral de todos os assuntos registrados nos Procons estaduais e municipais integrados ao Sindec.

Ao isolar o problema “cobranças indevidas” por assunto, é possível notar que quase a metade das reclamações de *telefonia celular* são *cobranças indevidas*, com 44% dos registros. Os problemas relacionados ao *direito à informação* representam a segunda maior demanda, com 11% dos registros, muito próximo dos *problemas de efetividade* dos serviços de atendimento ao consumidor (SAC), com 10% das reclamações.

Em relação aos *bancos comerciais*, os problemas de *cobranças indevidas* são 33% dos registros, superando a média de reclamações do mercado (25%). A segunda maior demanda está relacionada aos *problemas de cumprimento, alteração e irregularidades nos contratos*, com 12% das reclamações. E o terceiro maior problema está relacionado à *resolução de demandas* nos serviços de atendimentos, representando 10% das reclamações.

Destacam-se, ainda, os problemas registrados pelos consumidores contra os *cartões de crédito* por *cobrança indevida*, com 43% dos registros, quase a metade das reclamações, e quase o dobro da média do mercado (25%). Do mesmo modo, o *cálculo da prestação* ou a reclamação contra a *taxa de juros cobrada* representam a segunda maior demanda com 12% das reclamações. O terceiro maior problema, assim como nos casos dos bancos comerciais, relaciona-se às demandas referentes ao *cumprimento do contrato, alteração, transferência, irregularidades, rescisão e outros*, com 9% dos registros.

O maior destaque no período de janeiro a julho de 2020 é o da *energia elétrica*, que representa 66% de reclamações sobre cobranças indevidas ou abusivas.

Em resumo, considerando os registros do Sindec, as principais *áreas* reclamadas são: (i) Assuntos Financeiros; (ii) Produtos; e (iii) Telecomunicações. Os *assuntos* mais reclamados, por sua vez, são: (i)



Telefone Celular; (ii) Energia elétrica; (iii) Banco Comercial; e (iv) Cartão de Crédito. E, finalmente, os problemas apresentados pelos consumidores foram: (i) Cobrança indevida; (ii) Não entrega ou demora de entrega do produto; e (iii) Resolutividade do Serviço de Atendimento ao Consumidor.

## **2. Análise das principais providências da tutela administrativa**

A tutela administrativa de proteção ao consumidor pode ser sintetizada em três grandes eixos:<sup>11</sup> (i) atividades de atendimento e encaminhamento das reclamações; (ii) educação, informação e orientação de consumidores e fornecedores; e (iii) fiscalização e supervisão do mercado de consumo. É possível que outras atividades sejam desenvolvidas e especificadas por cada ente federativo, no exercício de suas competências concorrentes.

### **2.1. A tutela administrativa no atendimento e solução dos conflitos**

O atendimento aos consumidores pode ocorrer pelos canais de atendimento pessoal, telefônico e eletrônico. Um dos grandes avanços da defesa do consumidor é o sistema de reclamações denominado “consumidor.gov.br.”<sup>12</sup> Trata-se da possibilidade de o consumidor acessar diretamente o fornecedor em uma plataforma desenvolvida pela Secretaria Nacional do Consumidor. A regra estratégica é que todos os fornecedores que participam da plataforma devem firmar compromisso

---

<sup>11</sup> O artigo 105 do Código de Defesa do Consumidor define as atribuições do Departamento Nacional de Defesa do Consumidor e, de uma forma geral, verifica-se que as atividades de educação, orientação e informação estão presentes, assim como, a fiscalização e a supervisão. O atendimento individual dos consumidores não está presente, uma vez que poderia ser atípico para um órgão de coordenação assumir atividades de atendimento individual, que são realizadas em todos os estados brasileiros pelos Procons estaduais, municipais e do Distrito Federal.

<sup>12</sup> A plataforma consumidor.gov.br “é um serviço público que permite a interlocução direta entre consumidores e empresas para solução de conflitos de consumo pela internet”, segundo a Secretaria Nacional do Consumidor. Disponível em: <https://bit.ly/35wkkCm>. Acesso em: 12 jul. 2020.

de conduta com a Senacon, órgão gestor do sistema. O compromisso expressa deveres de cumprimento de prazos máximos para respostas ao consumidor e de resolutividade dos conflitos. A transparência dos dados e das avaliações dos consumidores também permite à sociedade controlar a conduta dos fornecedores e consumidores.

A plataforma consumidor.gov.br possui quase 2 milhões de consumidores cadastrados e 839 empresas participantes, sendo o volume de *reclamações finalizadas*, desde seu início até junho de 2020, de 2.870.595 atendimentos.

Comparativamente, os atendimentos realizados diretamente nos Procons registrados no *Sindec* totalizam mais de 26 milhões de registros. Somente em 2019, foram mais 2,5 milhões de registros, compreendendo o atendimento pessoal, telefônico e eletrônico. O estado de São Paulo, no ano de 2019, contribuiu com 32% do volume nacional de atendimentos. Realizou 796.032 registros de atendimento, sendo 304.814 registros correspondentes aos atendimentos da *Fundação Procon São Paulo*, que possui seus centros de atendimento na capital e no Grande ABC.

Até junho de 2020, os registros apontam para o atendimento de 1.045.163 demandas de consumidores nos sistemas de atendimentos dos Procons. A *tutela administrativa ocorreu*, mesmo em um contexto de distanciamento social. Desses atendimentos, a *média de solução corresponde a 77%*, ou seja, 801.221 consumidores tiveram preliminarmente sua *demanda solucionada*.

Para tratar dos resultados dos atendimentos realizados nos Procons, pode-se sistematizar as áreas mais demandadas pelos consumidores. No entanto, a utilização do critério de seleção “assuntos” permite uma precisão maior para examinar e isolar os principais eventos que levaram os consumidores a demandarem e reclamarem nos órgãos de proteção e defesa do consumidor.

Assim, temos que os *principais assuntos* demandados pelos consumidores nesse ano de pandemia referem-se a telefone celular, energia elétrica, bancos comerciais e cartão de crédito. De certo modo, não houve nenhum dado novo, pois são assuntos usualmente reclamados pelos consumidores nos últimos dez anos de registros do Sindec.

Se os assuntos são habituais, é possível notar que possuem um alto índice de resolutividade. No caso das empresas de telecomunicações é

possível, segundo dados do Sindec,<sup>13</sup> constatar que a empresa *Vivo* possui um índice de solução preliminar de 90% das reclamações.<sup>14</sup> Significa dizer que a reclamação do consumidor é solucionada preliminarmente, sendo dispensada a necessidade de instauração de procedimentos para inscrição no cadastro de reclamações fundamentadas<sup>15</sup> ou de designação de audiência para composição do conflito. Em 2019, o índice da empresa foi de 88%. Portanto, até o momento, mesmo no período da pandemia, houve um aumento de soluções preliminares.

A alta resolutividade das reclamações, segundo dados do Sindec, é acompanhada pelas outras empresas. A *Claro* possui um índice de 87% de solução preliminar de reclamações e representa, ao menos momentaneamente, uma redução em relação ao ano passado, em que obteve seu mais alto índice de resolutividade – 88,43%. No caso da *Oi*, o índice é de 86% e, como a *Vivo*, representa um aumento em relação ao ano passado, que foi de 80%. A *Tim* tem 82% de solução em 2020, o que também representa um aumento, pois era de 80% no ano anterior.

Apesar da possibilidade de alterações nas tendências dos números e percentuais apresentados, a depender do cenário social e da política das empresas, vale destacar que os resultados, até o momento, são positivos tanto para os consumidores como para os fornecedores, pois representam uma importante tutela dos direitos dos consumidores, no âmbito administrativo. *A solução de 8 reclamações em cada 10 reclamações é positiva e permite afirmar a efetividade da tutela administrativa dos consumidores.*

Em relação aos bancos comerciais, adota-se o mesmo critério do setor de telefonia, evidenciando a performance dos cinco maiores bancos do setor - Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Itaú, Bradesco e Santander - para apresentar uma visão panorâmica do setor.

*O Banco Bradesco possui um índice de solução preliminar de 81%; seguido pelo Banco Itaú (80%); Santander (80%); Caixa Econômica Federal (79%) e Banco do Brasil (75%). O resultado de 2020 reflete a*

---

<sup>13</sup> Disponível em: <https://bit.ly/32hsLzr>. Acesso em: 12 jul. 2020.

<sup>14</sup> Todas as consultas sobre a resolutividade das empresas foram realizadas no site disponível em: <https://bit.ly/32hsLzr>. Acesso em: 12 jul. 2020.

<sup>15</sup> BRASIL. Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990. Art. 44 do Código de Defesa do Consumidor que trata do denominado Cadastro de Reclamações Fundamentadas.

consulta realizada às 00h05 do dia 13 de julho de 2020. Nota-se que, até o momento, tais bancos apresentam uma resolutividade acima da média do mercado (76%), com exceção ao Banco do Brasil.

A preocupação recai sobre o setor de *energia elétrica*, que tem apresentado um índice de solução preliminar abaixo da média do mercado que é de 76%. Há sempre o risco de comparação com setores diversos e tão significativamente diferentes. Entretanto, na perspectiva do consumidor, a resolutividade é um parâmetro importante porque representa esforços para evitar que ocorra uma reclamação e, quando ela ocorre, a demonstração da utilização de meios disponíveis para uma rápida solução.

Alguns dados do setor segmentado por regiões de atendimento dos Procons permitem ter uma perspectiva geral das demandas e da tutela administrativa de proteção ao consumidor. Para realizar um recorte no âmbito da pesquisa, foram selecionados apenas os registros dos Procons da *região Sudeste*, compreendendo os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Espírito Santo.

No caso do estado do Espírito Santo, o setor de energia representa 4% das demandas em julho de 2020, enquanto a telefonia corresponde a 9%. O índice de solução preliminar da empresa *Espírito Santo Centrais Elétricas* é de 83%. No caso de Minas Gerais, o assunto energia elétrica corresponde a 4% das demandas, sendo que o índice de solução preliminar da *Cemig* é de 87%. No Rio de Janeiro, o assunto energia elétrica corresponde a 4% dos registros, e o índice da *Light Serviços de Eletricidade* é de 99%.

De acordo com o Sindec, o estado de São Paulo recebeu, no mesmo período, 34.800 reclamações de energia elétrica, liderando, com 9% de todas as demandas, o *ranking* de assuntos reclamados. O índice de solução da empresa *Eletropaulo Metropolitana Eletricidade de São Paulo* foi de apenas 57%, abaixo da média estadual de solução preliminar, que é de 74%. Já a *Companhia Paulista de Força e Luz* (CPFL) obteve o índice de solução preliminar de 75%, um pouco acima da média estadual. A *Bandeirante Energia* também apresentou um índice de apenas 57% de solução preliminar e a *Elektro – Eletricidade e Serviços S/A* teve 69%. No ranking público da página eletrônica do Sindec estão relacionadas apenas as empresas com número total de soluções de preliminares acima de 100 registros. Pode ser que outras empresas constem do sistema, mas não estão disponíveis na página pública.

No Brasil, a cobrança indevida ou abusiva, como problema, representa 25% de todas as reclamações recebidas pelos órgãos de defesa do consumidor, entre janeiro de 2020 até 12 de julho de 2020, compreendendo, portanto, o período de emergência em saúde pública com a pandemia decorrente da Covid-19.

Um rápido exame das reclamações registradas na plataforma consumidor.gov.br<sup>16</sup> permite notar os relatos dos consumidores sobre as cobranças indevidas. Usualmente, elas ocorrem quando o consumidor não reconhece o serviço prestado ou os valores apresentados. É mais do que um simples problema de informação. No caso de serviços não contratados e cobrados ou descontados diretamente da conta do consumidor, a prática é expressamente vedada pelo art. 39, III do CDC. Os valores pagos ou diretamente descontados incorrem na cobrança prevista no art. 42 do CDC e ensejam a restituição em dobro do valor indevidamente recebido pelo fornecedor. Nesse particular, não é possível considerar uma prática comercial abusiva como erro justificável a ensejar a dispensa da devolução em dobro.

Espera-se que o fornecedor aja com responsabilidade redobrada quando propõe ao consumidor o débito direto na sua conta corrente ou mesmo o lançamento direto na fatura do cartão de crédito. Espera-se, consoante o art. 6º, VI do CDC, que ele aja preventivamente, evitando-se o prejuízo ao consumidor ou, ao menos realizar o atendimento direto, ativo e imediato, de forma a evitar mais dispêndio do tempo ou dos recursos públicos que exigem o registro da reclamação para que ela seja devidamente tratada.

A cobrança indevida ou abusiva é espécie do gênero das práticas comerciais abusivas. A existência do abuso pressupõe a impossibilidade de o consumidor se defender, dada sua vulnerabilidade, o que viola a boa-fé necessária para a relação de consumo.<sup>17</sup> Exatamente o que ocorre quando ele confia no fornecedor e espera que os serviços não contratados não sejam cobrados, assim como quando realiza o cancelamento

---

<sup>16</sup> Disponível em: <https://bit.ly/2DLPNVM>. Acesso em: 12 jul. 2020.

<sup>17</sup> WADA, Ricardo Morishita. *A proteção do consumidor contra as práticas comerciais abusivas no código de defesa do consumidor: novo ensaio para sistematização e aplicação do direito do consumidor*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2016.

ou a rescisão da prestação de serviços. Não há meio de defesa porque a conduta é inesperada, excessiva e, portanto, abusiva por parte do fornecedor.

É possível notar que o excesso ou abuso ocorre quando o ato praticado pelo fornecedor considera a dificuldade ou capacidade do consumidor compreender ou ter a habilidade para proteger seus interesses.<sup>18</sup> Na maioria das vezes, as reclamações de cobranças indevidas ou abusivas ocorrem porque o consumidor não identifica o serviço contratado e, tampouco, os valores cobrados ou diretamente debitados em sua conta.

Importante registrar que, mesmo com o avanço da tecnologia e o aprimoramento dos procedimentos, permitindo um acesso muito maior ao controle das reclamações, o volume de demandas em relação ao setor de telecomunicações e bancos continua sendo um dos mais persistentes nos atendimentos dos Procons, apesar da alta resolutividade.

A implementação de ferramentas digitais, tais como a plataforma do Ministério da Justiça e Segurança Pública – o consumidor.gov.br – tem contribuído para a ampliação do acesso, porém, acaba esbarrando na educação digital de parte<sup>19</sup> dos consumidores, que ainda precisam recorrer ao atendimento presencial para fazer valer os seus direitos.

A cobrança indevida ou abusiva encontra seus limites no texto de proteção ao consumidor, que estabelece no art. 39, inciso V, a proibição de se exigir do consumidor vantagem que seja manifestamente excessiva.

Claudia Lima Marques<sup>20</sup> examina a disposição e considera que é possível notar que o art. 39, inciso V, atua como cláusula geral:

---

<sup>18</sup> Disponível em: <https://bit.ly/3imAemz>. Acesso em: 12 jul. 2020.

<sup>19</sup> Apesar do aumento gradual de consumidores conectados – 134 milhões de usuários –, ou seja, 74% da população, 47 milhões de usuários seguem desconectados. A segmentação por faixas de renda revela que 43% das faixas D/E não possuem acesso. Outro dado relevante está na forma de uso da *internet*: 92% está relacionado à troca de mensagens, 76% a redes sociais e 73% a chamadas de voz e vídeo. Vide mais dados disponíveis em: <https://bit.ly/3ijXsJZ>. Acesso em: 10 set. 2020.

<sup>20</sup> MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Em e-book, baseada na 7.ed. p. 888.

Quanto à vantagem excessiva, mister lembrar que esta pode ser alcançada também na forma de cobrança da dívida, o que impediria o consumidor de exercer seu direito de discutir a dívida, podendo haver a devolução em dobro mencionada no art. 42, parágrafo único. Esta norma atua como cláusula geral, permitindo proibir inclusive a cobrança de tributos, na histórica decisão do STJ [...].

As eventuais cobranças e recebimentos dos valores representam um exaurimento da conduta ofensiva, seja em razão da gratuidade dos produtos ou serviços não solicitados, ou ainda, pela vantagem excessiva imposta ao consumidor de suportar o pagamento e posteriormente ter a obrigação de recorrer para que ele seja restituído. Por isso, os valores recebidos indevidamente precisam ser restituídos em dobro pelos fornecedores. Como afirmado, o cometimento de uma prática abusiva não pode ser considerado erro justificável.

Não se pode afirmar que os excessos e abusos na cobrança de valores decorrem de uma vontade deliberada do fornecedor de prejudicar o consumidor, ainda que comporte exceções. Porém, ela ocorre porque o ilícito pode representar uma redução de custos, necessidade de investimentos ou, ainda, parte da lucratividade da empresa, como no exame realizado por Pedro Rubin Borges Fortes.<sup>21</sup> Daí a importância de haver a obrigatoriedade de restituição dos valores pagos indevidamente pelos consumidores em dobro, consoante prevê art. 42, parágrafo único do Código de Defesa do Consumidor, minorando os ganhos ou acentuando os custos da ilegalidade, o que representará um necessário incentivo aos mecanismos preventivos e reparatórios aos consumidores.

---

<sup>21</sup> FORTES, Pedro Rubin Borges. O fenômeno da ilicitude lucrativa. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n. 1, p. 104-132, 2019. Disponível em: <https://bit.ly/33kCEvN>. Acesso em 13 jul. 2020.

## Conclusão

A tutela administrativa dos consumidores na pandemia assegurou um importante acesso dos consumidores aos seus direitos. Embora tenha ocorrido uma redução das demandas, os problemas não cessaram e mantiveram a tendência de anos anteriores.

A surpresa, nesse período, foi representada pelo setor de energia elétrica, que despontou com as reclamações relacionadas a cobranças indevidas ou abusivas. O percentual de solução preliminar no estado de São Paulo esteve abaixo da média nacional e dos demais Procons da região Sudeste (Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro).

A cobrança abusiva ou indevida continua sendo o principal problema dos consumidores que buscam os atendimentos dos Procons estaduais e municipais integrados ao Sistema de Informação Nacional de Defesa do Consumidor.

Ela representa uma prática comercial abusiva e, embora os acordos ocorram em escala crescente, expressão da efetividade das políticas estaduais e municipais de defesa do consumidor, há ainda outros instrumentos no texto de proteção ao consumidor que poderiam ser utilizados.

A restituição dos valores pagos indevidamente, seja porque não correspondem ao produto ou serviço contratado, seja simplesmente porque não foram contratados, representa uma importante reparação aos consumidores e um incentivo para as políticas de prevenção e reparação de danos de toda sociedade.



## Referências

BRASIL. *Constituição Federal*. 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3j-Rw06T>. Acesso em: 14 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Disponível em: <https://bit.ly/3bT7WxK>. Acesso em: 13 jul. 2020.

BRASIL. Plataforma consumidor gov. Disponível em <https://bit.ly/2DLPNVM>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. Sindec Nacional. Disponível em: <https://bit.ly/3k2PUvG>. Acesso em: 12 jul. 2020.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act. Disponível em: <https://bit.ly/3imAemz>. Acesso em: 12 jul. 2020.

FORTES, Pedro Rubin Borges. O fenômeno da ilicitude lucrativa. *Revista de Estudos Institucionais*, v. 5, n. 1, p. 104-132, 2019 Disponível em: <https://bit.ly/33kCEvN>. Acesso em 13 jul. 2020.

MARQUES, Claudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. Em e-book baseada na 7.ed. p. 888.

WADA, Ricardo Morishita. *A proteção do consumidor contra as práticas comerciais abusivas no código de defesa do consumidor: novo ensaio para sistematização e aplicação do direito do consumidor*. 2016. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2016.









