

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

**EDNA RAQUEL RODRIGUES SANTOS HOGEMANN**

**VALTER MOURA DO CARMO**

**LOURDES REGINA JORGETI**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

**Diretoria - CONPEDI**

**Presidente** - Profa. Dra. Samyra Haydée Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

**Diretor Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

**Vice-presidente Sudeste** - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRIO - Rio de Janeiro

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

**Representante Discente:** Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

**Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Ednilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

**Secretarias**

**Relações Institucionais:**

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

**Comunicação:**

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

**Relações Internacionais para o Continente Americano:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

**Relações Internacionais para os demais Continentes:**

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

**Educação Jurídica**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - PR

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - SP

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - MS

**Eventos:**

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

**Comissão Especial**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UFRJ - RJ

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - PB

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - MG

Prof. Dr. Rogério Borba - UNIFACVEST - SC

D597

Filosofia do direito, Hermenêutica jurídica e Cátedra Luís Alberto Warat[Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Robison Tramontina – Florianópolis: CONPEDI, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-290-2

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Os Caminhos Da Internacionalização E O Futuro Do Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Filosofia do direito. 3. Hermenêutica jurídica e Cátedra Luís Alberto Warat. XXXII Congresso Nacional do CONPEDI São Paulo - SP (4: 2025: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

# **XXXII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO PAULO - SP**

## **FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS**

---

### **Apresentação**

#### **APRESENTAÇÃO**

#### **GT FORMAS CONSENSUAIS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS I**

O XXXII Congresso Nacional do CONPEDI, realizado entre os dias 26, 27 e 28 de novembro de 2025, na cidade de São Paulo, tendo como instituição anfitriã a Universidade Presbiteriana Mackenzie e diversos apoiadores, foi estruturado a partir do eixo temático “Os caminhos da internacionalização e o futuro do Direito”. A proposta do evento foi fomentar uma reflexão crítica sobre o Direito em um contexto marcado pela intensificação das interconexões globais, pelos desafios da governança digital, pelas novas formas de regulação e pela centralidade dos direitos humanos em um cenário de profundas transformações tecnológicas, econômicas e sociais.

Nesse contexto, o Grupo de Trabalho “Formas Consensuais de Solução de Conflitos I” desempenhou papel central ao reunir pesquisas que examinam, de modo plural e interdisciplinar, os múltiplos dispositivos consensuais destinados à composição de litígios, à prevenção de conflitos e à reconstrução de vínculos sociais. Coordenado por Edna Raquel Hogemann, Lourdes Regina Jorgeti e Valter Moura do Carmo, o GT foi um espaço de diálogo qualificado para pesquisadores comprometidos com a análise crítica e propositiva dos métodos consensuais, considerando sua evolução normativa, suas práticas institucionais, seus fundamentos teóricos e sua inserção em um sistema de justiça em transformação.

As discussões travadas no âmbito do GT evidenciaram a crescente centralidade das formas consensuais de resolução de conflitos na agenda jurídica contemporânea. Ao lado das vias heterocompositivas tradicionais, emergem mecanismos que priorizam a autonomia das partes, a participação dialógica, a horizontalidade das relações, a flexibilidade procedural e a promoção de uma cultura de paz. Tais instrumentos reafirmam não apenas uma alternativa ao litígio, mas um modo distinto de compreender o Direito, suas finalidades e seus sujeitos.

A análise das contribuições permite identificar quatro grandes eixos estruturantes:

1. Fundamentos teóricos e epistemológicos da justiça consensual

As pesquisas apresentadas destacaram a necessidade de ampliar o debate sobre as bases conceituais que sustentam a mediação, a conciliação, a arbitragem, a justiça restaurativa e outros métodos afins. Nesse conjunto, emergiram reflexões sobre:

- a) os princípios normativos que estruturam os métodos consensuais;
- b) o diálogo entre perspectivas clássicas e abordagens críticas contemporâneas;
- c) a incorporação de saberes comunitários, interculturais e interdisciplinares;
- d) as tensões entre autonomia privada, ordem pública e limites ético-jurídicos das soluções pactuadas.

Esse eixo teórico evidencia que a consolidação dos métodos consensuais depende de um contínuo esforço de elaboração conceitual capaz de abarcar a complexidade dos fenômenos sociais e das novas formas de conflito presentes na sociedade contemporânea.

## 2. Instituições, sistema de justiça e políticas públicas

Outro bloco de pesquisas concentrou-se nos impactos institucionais dos mecanismos consensuais, refletindo sobre:

- a) a construção e o aprimoramento de políticas públicas de tratamento adequado dos conflitos;
- b) a atuação de órgãos do sistema de justiça, como tribunais, defensorias, ministérios públicos e serviços extrajudiciais;
- c) a ampliação dos Centros Judiciais de Solução de Conflitos e Cidadania (CEJUSCs), câmaras de mediação e outras estruturas administrativas;
- d) a extrajudicialização como fenômeno de reorganização de competências e fluxos decisórios.

Esse conjunto demonstra que o avanço das práticas consensuais exige uma atuação coordenada entre instituições, profissionais, comunidades e políticas de Estado, articulando eficiência, garantia de direitos e acessibilidade.

### 3. Justiça restaurativa, vulnerabilidades e transformações sociais

As contribuições também revelaram intensa preocupação com o uso das práticas restaurativas em contextos sensíveis, incluindo:

- a) conflitos familiares e relações socioafetivas;
- b) ambiente escolar, políticas de prevenção à violência e promoção da convivência pacífica;
- c) violência doméstica, discriminação estrutural e outros cenários que exigem abordagens sensíveis aos marcadores sociais;
- d) situações envolvendo vulnerabilidades múltiplas e desigualdades históricas.

Nesses estudos, a justiça restaurativa apareceu como caminho para uma justiça mais dialógica, reparadora e comunitária, com potencial de reconfigurar a percepção das pessoas sobre seus próprios conflitos e sobre o papel das instituições no cuidado, na escuta e na reconstrução das relações sociais.

### 4. Profissionalização, formação e desafios ético-metodológicos

Por fim, diversos trabalhos problematizaram:

- a) a formação técnica e interdisciplinar dos mediadores, conciliadores e facilitadores;
- b) as exigências éticas e metodológicas para o adequado desempenho dessas funções;
- c) as condições de trabalho e os limites institucionais que impactam a efetividade dos métodos consensuais;
- d) a importância da capacitação continuada, da supervisão e da avaliação qualitativa dos processos.

A consolidação dos métodos consensuais passa, necessariamente, pela valorização desses profissionais e pela estruturação de trajetórias formativas que dialoguem com os desafios do mundo jurídico e social contemporâneo.

A diversidade e a profundidade das discussões travadas nas sessões do GT demonstram que os métodos consensuais de solução de conflitos não são apenas alternativas procedimentais ao litígio judicial, mas representam uma transformação epistemológica e institucional no modo como o Direito comprehende e trata os conflitos. Ao reconhecer a importância do diálogo, da corresponsabilidade e da cooperação, tais métodos contribuem para a construção de um sistema de justiça alinhado com os ideais de acesso, inclusão, efetividade e humanização.

Esperamos que sua leitura inspire novas investigações, fomente parcerias acadêmicas e amplie o diálogo com profissionais, instituições e comunidades comprometidas com a promoção de uma sociedade mais justa, colaborativa e pacífica.

Profa. Dra. Edna Raquel Rodrigues Santos Hogemann – UNIRIO

Profa. Dra. Lourdes Regina Jorgeti – Universidade Presbiteriana Mackenzie

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – PPGPJDH ESMAT e UFT

# **POLÍTICA PÚBLICA CONSUMERISTA: ATUAÇÃO DOS PROCONS NOS CONFLITOS DE CONSUMO NO BRASIL**

## **CONSUMERIST PUBLIC POLICY: THE ROLE OF PROCONS IN CONSUMER CONFLICTS IN BRAZIL**

**Janaína Rigo Santin <sup>1</sup>**  
**Rogerio da Silva <sup>2</sup>**

### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo discutir a fragilidade a que estão submetidos os órgãos de defesa do consumidor no Brasil. O problema da pesquisa consiste em verificar em que medida a falta de estrutura qualificada de servidores compromete o desenvolvimento das atividades dos Procons, prejudicando as ações de fiscalização e aplicação de multas, quando constatadas irregularidades por parte dos fornecedores. Em um primeiro momento, abordou-se a importância dos Procons na solução administrativa de conflitos de consumo. Em seguida, apresenta-se a pesquisa exploratória, de caráter descritivo e abordagem quantitativa, com perguntas fechadas, realizada nos 80 Procons do Rio Grande do Sul, sendo que a amostragem se deu naqueles Procons que aceitaram participar da pesquisa, totalizando 55. A partir do método indutivo, questionou-se sobre a estrutura de cada Procon, se os seus membros costumam instaurar processos administrativos e se, efetivamente, eles aplicam multas às empresas que violarem a legislação consumerista. Os resultados apontaram que, apesar de ser atribuição legal, na maioria dos Procons do Rio Grande do Sul não se instauram processos administrativos nem se aplicam multas, por problemas estruturais.

**Palavras-chave:** Políticas públicas de consumo, Consumidor, Procons, Direito do consumidor, Cidadania

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This paper discusses the fragility of consumer protection agencies in Brazil. The research question is to determine to what extent the lack of a qualified staff structure compromises the performance of Procons' activities, hindering their oversight and enforcement actions when irregularities are detected by suppliers. Initially, the study addressed the importance of Procons in the administrative resolution of consumer disputes. Next, we present the exploratory, descriptive, quantitative study with closed-ended questions conducted in the 80 Procons of Rio Grande do Sul. The sample was sampled from those Procons that agreed to participate in the study, totaling 55. Using the inductive method, we questioned the structure

---

<sup>1</sup> Pós Doutora em Direito Universidade Lisboa. Doutora em Direito UFPR. Mestre Direito UFSC. Advogada e professora titular da UPF. Docente permanente PPGH/UPF e PPGD/UPF

<sup>2</sup> Doutor e Mestre em Direito pela UNISC. Professor Titular da UPF. Docente permanente do PPGD/UPF. Coordenador do Projeto de Extensão Balcão do Consumidor, integrante do (CEDECON)-RS

of each Procon, whether its members regularly initiate administrative proceedings, and whether they effectively impose fines on companies that violate consumer legislation. The results showed that, despite being their legal responsibility, most Consumer Protection Agency (Procons) in Rio Grande do Sul do not initiate administrative proceedings or impose fines due to structural issues.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Public consumer policies, Consumer, Consumer protection agency (procons), Consumer rights, Citizenship

## Introdução

O presente artigo foi desenvolvido para tratar da fragilidade técnica e de pessoal a que estão submetidos os Procons, órgãos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, fundamentais para resolver os conflitos de consumo de forma extrajudicial.

O Brasil foi inovador quando, no início dos anos 1990, promulgou um Código de Defesa do Consumidor (Lei n. 8.080/1990), com princípios voltados à proteção dos vulneráveis e à busca constante para a harmonização das relações entre consumidores e fornecedores.

A legislação recebeu acolhida do Poder Judiciário, principalmente nos Juizados Especiais (Lei n. 9.099/1995) e, ao longo dos anos, consolidou sólida doutrina e jurisprudência na área, o que contribuiu para que o Código de Defesa do Consumidor se tornasse uma das legislações mais conhecidas do país.

Ocorre que, passados 35 anos da sua promulgação, percebe-se outra forma de atuação dos fornecedores no mercado, com o ingresso de produtos e serviços que não eram conhecidos pelos consumidores na época de sua edição (1990). Um dos fatores é a internet, que proporcionou o desenvolvimento do comércio eletrônico e o fim das fronteiras territoriais que separavam consumidores e fornecedores. Por sua vez, pode-se dizer que o acesso ao crédito movimentou a economia brasileira; entretanto, a destinação sem critérios levou milhões de brasileiros ao superendividamento. Por tais fatores, percebe-se a necessidade de uma atualização do Código de Defesa do Consumidor, para acompanhar as mudanças do Século XXI.

O mundo digital colocou na mão dos consumidores, por meio das novas tecnologias de informação e comunicação, como o celular, a possibilidade de fazer pesquisas, adquirir produtos e serviços a qualquer momento, no conforto de seus lares. Entretanto, também proporcionou o surgimento de golpes que se sucedem continuamente.

A era do hiperconsumo, fortalecida pelo comércio digital, exige que os consumidores possam contar com órgãos de proteção como os Procons, estruturados para atender essas demandas e obter soluções de forma extrajudicial, evitando com que milhares de processos transitem em um congestionado Poder Judiciário.

Por conta disso, pelo método indutivo e pesquisa exploratória e quantitativa, com perguntas fechadas, buscou-se entender qual a estrutura administrativa que os Procons do estado do Rio Grande do Sul possuem para resolver os conflitos de forma extrajudicial, se eles exercem todas as competências que a legislação consumerista lhes atribui e se

oferecem respostas rápidas aos problemas e se promovem a harmonização das relações de consumo.

Por iniciativa do grupo de pesquisa Direitos Humanos, sustentabilidade e consumo na era digital: vulnerabilidade e desafios da contemporaneidade, vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Passo Fundo, buscou-se compreender de que forma atuam e que estrutura possuem os Procons do Rio Grande do Sul.

A pesquisa, intitulada “A atuação dos Procons no interior do Rio Grande do Sul como instrumento de garantias dos direitos dos cidadãos consumidores”, foi inserida na Plataforma Brasil para apreciação do Comitê de Ética, tendo recebido manifestação favorável à aprovação na forma como foi proposto, nos termos do parecer nº 6.975.548, de 31 de julho de 2024.

Após a aprovação no Comitê de Ética, o projeto desenvolveu-se no período entre 11 de outubro e 20 de dezembro de 2024, iniciando com o convite para responder o questionário de perguntas fechadas e objetivas, o qual foi encaminhado a todos os Procons instalados no Estado. O critério para a seleção da amostragem foi o aceite dos Procons em participar da pesquisa. Do total de 80 Procons, apenas 55 responderam, e a partir dessa amostragem foram obtidos os dados e resultados aqui apresentados.

Este artigo traz parte do que foi levantado no projeto, e em um primeiro momento, aborda o papel administrativo dos Procons e suas atribuições para resolver as demandas de um consumidor que não conseguiu solução junto ao fornecedor e, efetivamente, precisa de auxílio externo.

No segundo momento, apresentam-se pontos do questionário submetido aos 55 Procons do Rio Grande do Sul que compuseram a amostragem da pesquisa, com a pergunta sobre a estrutura disponível em cada Procon para instauração de processos administrativos, realização de ações de fiscalização e aplicação de multas aos fornecedores que não cumprirem os mandamentos do Código de Defesa do Consumidor. Tudo isso com vistas a verificar se, efetivamente, estão sendo cumpridos os artigos 56 a 60 do Código de Defesa do Consumidor.

O resultado encontrado foi a constatação da vulnerabilidade estrutural a que estão submetidos os Procons investigados, com problemas como a falta de servidores efetivos e o número reduzido de funcionários. Assim, passados 35 anos da edição do Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/1990), o desafio da sociedade continua sendo

concretizar suas disposições, em especial com a estruturação e qualificação dos órgãos de defesa do consumidor.

## 1. A ATUAÇÃO DOS PROCONS COMO ÓRGÃOS ADMINISTRATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

A proteção do consumidor ganhou status de direito fundamental na Constituição Federal de 1988 a partir do artigo 5, inciso XXXII. E é reafirmado no texto constitucional no artigo 24, inciso VIII; artigo 48; artigo 170, inciso V; bem como no art. 150, § 5º. Ou seja, foi a Carta Magna que determinou ao Congresso Nacional a elaboração do Código de Defesa do Consumidor, um microssistema para regular as relações entre consumidores e fornecedores visando à proteção dos vulneráveis. Já se passaram três décadas e meia desde a promulgação dessa legislação, a qual se tornou uma das mais conhecidas legislações dentre os cidadãos brasileiros, consolidada a partir de qualificada doutrina e decisões judiciais, que garantem a concretização do mandamento constitucional.

No transcurso desse período, a sociedade de consumo evoluiu para a sociedade do hiperconsumo, da informação e da digitalização, trazendo, ainda, o fim da territorialização. As fronteiras deixaram de ser obstáculos para a aquisição de produtos e serviços, e novas formas de consumo e de publicidade passaram a ser oferecidas a partir das redes sociais como, por exemplo, a questão do comprometimento da liberdade de escolha do consumidor ante a indução de necessidades previamente inexistentes, tudo por meio da atuação dos algoritmos.

Assim, com as mudanças contemporâneas de uma sociedade de informação e comunicação passam a surgir novos conflitos, os quais requerem a atualização da legislação e a necessidade de um sistema de defesa do consumidor capaz de acompanhar a evolução do mercado para, a partir disso, garantir efetivamente a proteção dos consumidores.

É justamente no fortalecimento do sistema extrajudicial de solução dos conflitos do consumidor realizado pelos Procons que a presente pesquisa está envolvida, tendo como *locus* de estudo o Estado do Rio Grande do Sul. Entende-se que os Procons desempenham um papel preponderante como órgãos de cidadania, capazes de promover o diálogo entre mercado e consumidores. Resta, então, saber: os Procons sul-rio-grandenses conseguiram evoluir política e administrativamente para enfrentar os desafios

e temas que são apresentados neste Século XXI, os quais fazem parte do cotidiano das pessoas?

Os Procons, conforme artigo 105 do Código de Defesa do Consumidor, integram o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SNDC), que é formado por órgãos federais, estaduais e municipais e entidades privadas de defesa do consumidor. Garcia (2025) detalha a formação deste sistema idealizado para proteger o consumidor:

A composição do SNDC é heterogênea, contemplando órgãos com perfis e competências diversas. Dentre os principais membros do sistema, destacam-se: a Senacon - Secretaria Nacional do Consumidor, órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública responsável pela coordenação da política nacional; os Procons estaduais e municipais, que realizam atendimento direto e aplicam sanções administrativas; o Ministério Público, titular da ação civil pública e fiscal da ordem jurídica; as Defensorias Públicas, que atuam na tutela individual e coletiva de consumidores vulneráveis; delegacias especializadas em crimes contra as relações de consumo; além de entidades civis e comissões da OAB voltadas ao tema.

Com relação aos Procons, são órgãos administrativos criados pelos estados e municípios com a atribuição de atender as demandas dos consumidores que não conseguem resolver diretamente os conflitos com os fornecedores. Trata-se de um espaço de cidadania, oferecido pela administração pública, que busca a conciliação e o diálogo entre consumidores e fornecedores. Evita-se, a partir de sua atuação, a exacerbada judicialização, com a solução rápida, barata e eficaz dos conflitos. Da mesma forma, dentre suas atribuições, os Procons visam a harmonização das relações de consumo, por meio de ações de educação para o consumo, de fiscalização, de abertura de processos administrativos, de elaboração de compromissos de ajustamento de conduta e de aplicação de multas para coibir práticas abusivas que desrespeitem o Código de Defesa do Consumidor. Trata-se de um serviço público com força de polícia administrativa, de reconhecida credibilidade perante a sociedade e com capilaridade para atuar nas mais variadas relações que envolvam o consumo de produtos e a prestação de serviços.

A primeira experiência na formulação de políticas voltadas à proteção ao consumidor ocorreu no estado de São Paulo. Sodré (2007, p. 131) comenta a decisão da “criação de um grupo de trabalho no âmbito do governo de São Paulo, em 1974, para fazer um diagnóstico do tema da proteção do consumidor, e propor as medidas necessárias para implantação de um sistema estadual”. A partir do estudo realizado por este grupo, concluiu-se pela necessidade da implantação de uma política estadual de defesa dos consumidores. Esse foi o passo inicial para o surgimento do primeiro órgão público de defesa do consumidor, o Procon do Estado de São Paulo (Sodré, 2007).

O modelo da criação de um espaço público para a proteção dos consumidores ganhou força no Brasil com a entrada em vigor do Código de Defesa do Consumidor, em 11 de março de 1991. A nova legislação surgiu em um momento em que o Brasil iniciava a abertura do mercado para o ingresso de produtos internacionais e enfrentava o desafio de combater a inflação, o que incluiu o confisco da poupança e sucessivos planos econômicos que reduziram o poder aquisitivo dos cidadãos. A cada novo plano, aumentavam as incertezas em relação aos seus direitos.

Os estados passaram a reproduzir a criação dos Sistemas Estaduais de Defesa dos Consumidores, iniciativa que também foi seguida por municípios, a partir da constatação da necessidade de oferecer esse serviço às comunidades, com a finalidade de proteger os interesses individuais e coletivos dos consumidores.

O Rio Grande do Sul teve o seu Procon criado através da Lei Estadual n. 10.913, de 03 de janeiro de 1997, que instituiu o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (SISTECON), regulamentado através do Decreto Estadual n. 38.864, de 9 de setembro de 1998. Desde fevereiro de 2011, ocupa a posição de Departamento de Defesa do Consumidor, vinculado à Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos do governo do estado (Silva, 2016). Seguem os artigos 1º e 2º da referida lei:

Art. 1º- Fica instituído o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor – SISTECON, com a finalidade de promover, no território do Estado do Rio Grande do Sul, a integração das ações de defesa e representação dos consumidores exercidos pelos diversos organismos estaduais e municipais, públicos ou privados, articulando-as com as ações exercidas pelas demais instituições integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

Art. 2º- Integram o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor – SISTECON:  
I-a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social;  
II-o Conselho Estadual de Defesa do Consumidor;  
III - o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor; e  
IV - os demais órgãos estaduais e municipais, públicos e privados que atuam na defesa e representação dos consumidores.

Assim, criou-se o Procon RS como responsável pela fiscalização e cumprimento da Lei Estadual n. 10.913/97. Veja-se as informações disponibilizadas no site do Procon/RS:

O Programa Estadual de Defesa do Consumidor (PROCON/RS) tem como objetivo a proteção dos cidadãos em todas as relações de consumo que integram o Código de Defesa do Consumidor. O órgão foi regulamentado pela Lei 10.913/97 e, entre suas funções, o órgão deverá constituir mecanismos e instrumentos de controle social sobre o mercado, qualificando as relações entre consumidores e fornecedores. Cabe ao PROCON-RS orientar, receber, analisar e encaminhar reclamações, consultas e denúncias de consumidores bem como fiscalizar, preventivamente, os direitos dos consumidores com aplicação das sanções cabíveis. Sua atuação é vinculada à promoção da cidadania e garantia dos direitos fundamentais dos consumidores por meio da

educação para um consumo sustentável e a construção de mecanismos de participação popular.

Atribuições:

- Formular, coordenar e controlar a política de proteção e defesa do consumidor
  - Promover a defesa dos interesses dos consumidores no âmbito Estadual, além da conscientização das comunidades sobre seus direitos e deveres
  - Implementar políticas de proteção do consumidor, buscando ordenar as relações de consumo, propondo o aperfeiçoamento da legislação sobre Direito do Consumidor
  - Coordenar e implementar o Sistema Estadual de Defesa do Consumidor (Sistecon)
  - Articular os órgãos da administração estadual com as esferas federal e municipal e entidades não-governamentais de proteção e defesa do consumidor
  - Capacitar e credenciar agentes de fiscalização do Estado e dos municípios.
- (PROCON, 2007)

Dessa forma, os Procons foram criados para serem responsáveis pela fiscalização e cumprimento da legislação consumerista, trazendo para o Poder Executivo estadual e municipal a responsabilidade constitucional em proteger os consumidores, seja de forma individual, coletiva e/ou difusa. Atribui-se também aos Procons a função de realizar atividades de educação para o consumo, de fiscalização e de punição de fornecedores que desrespeitam as normas estabelecidas pelo Código de Defesa do Consumidor. Tais ações são desenvolvidas de forma administrativa e contribuem para a formação de um mercado com menos conflitos, não dependendo exclusivamente do Poder Judiciário para a solução das demandas.

Para que possam cumprir adequadamente com o mandamento atribuído pela Constituição Federal de 1988 e que está detalhado no Código de Defesa do Consumidor, é necessário que os Procons disponham de um quadro de funcionários qualificados, com conhecimento da legislação consumerista e correlatas, além da compreensão sobre quais são as atribuições e competências que possuem, bem como a maneira com que poderão exercê-las, sempre na busca da solução dos conflitos interpessoais que chegam diariamente ao seu conhecimento.

A eficiência para atender o seu eixo de atuação – ações de educação para o consumo, solução das demandas apresentadas pelos consumidores, fiscalização da atuação dos fornecedores e instauração de processos administrativos com possibilidade de resultar em aplicação de multa ou compromisso de ajustamento de conduta – dependerá diretamente da estrutura disponibilizada pelo Poder Executivo. Essa qualificação está diretamente relacionada com o espaço e a importância que a administração atribui à política de defesa do consumidor. Por sua vez, a qualificação funcional é o que vai garantir a eficiência dos Procons, evitando que se tornem apenas

um espaço público sem resolutividade, que obrigará os consumidores a buscarem solução no Poder Judiciário.

Nesse sentido, Pereira (2021, p. 67) comprehende que

[...] em razão de um interesse maior, e objetivando o equilíbrio das relações de consumo, o poder público garante a preservação dos direitos dos consumidores, impedindo a sua violação, a exemplo da atividade exercida nos PROCONS, permanente e contínua, e que exige organização de recursos materiais e humanos para efetiva prestação, tratando-se de obrigação estatal o aparelhamento dos órgãos.

A autora reforça que os Procons possuem legitimidade para o exercício do poder de polícia, o que, além da característica repressora e sancionadora, também possibilita aos órgãos adotarem medidas de prevenção relacionadas à propagação do direito à informação, um dos princípios do Código de Defesa do Consumidor. A prevenção e a punição são atribuições que garantem efetividade ao sistema de defesa dos consumidores (Pereira, 2021).

Para Ferres (2015, p. 256), quando os municípios optam pela estruturação de um órgão de proteção ao consumidor, “[...] ficará automaticamente autorizado o exercício do poder de polícia, com legitimidade para atuação de fiscalização e autuação com aplicação das sanções administrativas previstas em lei”.

A atuação da polícia administrativa ocorrerá sempre que a legislação consumerista for desrespeitada, seja por meio de práticas abusivas ou de produtos e serviços que coloquem em risco a vida dos consumidores. Ferres (2015, p. 256) reforça ainda que “[...] a responsabilização do infrator poderá ocorrer em três esferas distintas ao mesmo tempo, ou seja, na esfera civil, administrativa e penal”.

Dessa forma, ao elaborar o Código de Defesa do Consumidor, o legislador atribuiu um capítulo às sanções administrativas, sendo que o art. 56<sup>1</sup> elenca quais delas poderão ser impostas pela autoridade administrativa, sem prejuízo das de natureza civil e penal, bem como daquelas estabelecidas por normas específicas. É preciso observar que essas sanções somente podem ser aplicadas mediante procedimento administrativo, o qual deve

---

<sup>1</sup> Art. 56. As infrações das normas de defesa do consumidor ficam sujeitas, conforme o caso, às seguintes sanções administrativas, sem prejuízo das de natureza civil, penal e das definidas em norma específicas: I - multa; II - apreensão do produto; III - inutilização do produto; IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente; V - proibição de fabricação do produto; VI - suspensão de fornecimento de produto ou serviço; VII - revogação de concessão ou permissão de uso; IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade; X - intenção, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade; XI - intervenção administrativa; XII - imposição de contrapropaganda.

Parágrafo único. As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.

assegurar ampla defesa e contraditório, a fim de que não sejam anuladas judicialmente, o que comprometeria a credibilidade do órgão de defesa do consumidor.

Até aqui foram abordadas a importância da garantia do direito fundamental de proteção ao consumidor e a relevância que os Procons possuem ao integrar o Sistema Nacional na consolidação desse mandamento. Entretanto, o desafio está em garantir a esse sistema um espaço na agenda do Poder Executivo para que os órgãos sejam estruturados adequadamente, para cumprirem com seu papel administrativo, bem como oferecer aos cidadãos as respostas que esperam do Poder Público aos problemas consumeristas.

## 2. A REALIDADE ESTRUTURAL DOS PROCONS DO RIO GRANDE DO SUL

Sabe-se que é no espaço dos municípios que as pessoas vivem, se relacionam e buscam soluções aos seus problemas. Para Ferres (2025, p. 245), o “convívio diário dos cidadãos nos municípios, exige do poder público a vigilância constante dos direitos e garantias sociais, promovendo e defendendo os municípios da melhor forma possível, zelando pelo bem-estar social na localidade”.

O estado gaúcho, conforme o IBGE, possui uma população de 11.229.915 (IBGE, 2025) habitantes, distribuídos em 497 municípios (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2025) e, para atender essa massa de consumidores, conforme informação retirada do site do Procon-RS, existem 80 Procons no Rio Grande do Sul, os quais exercem o papel de articular as políticas públicas consumeristas. Com esses números, já é possível perceber que a maior parte dos municípios gaúchos não conta com estrutura disponibilizada pelo Poder Executivo para resolver conflitos de consumo. Ou seja, um número expressivo de municípios sul-rio-grandenses não cumpre a ordem constitucional no que tange aos mecanismos disponibilizados à população para resolução extrajudicial de questões consumeristas.

Essa preocupação foi externada durante a 36º reunião ordinária do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, coordenada pela Secretaria Nacional (Senacon), realizada em Porto Alegre, em 26 de agosto de 2025. O Procurador de Justiça do Ministério Público do Rio Grande do Sul e coordenador do Centro de Apoio Operacional do Consumidor e da Ordem Econômica André Ricardo Colpo Marchesan afirmou que; “Os Procons enfrentam sérias dificuldades, muitas vezes, contando apenas com um estagiário e equipamentos inadequados. Essa situação é comum em diferentes estados, e

uma das prioridades institucionais do MP é garantir que os Procons sejam adequadamente instalados e funcionais". (Consumidor Moderno, 2025).

No mesmo evento, a promotora de justiça Thelma Leal de Oliveira declarou que no estado da Bahia, onde atua, dos 417 municípios, os Procons estão presentes em apenas 10 cidades, exemplificando o caso de Camaçari, com quase 350 mil habitantes e que não possui o órgão de defesa do consumidor. (Consumidor Moderno, 2025).

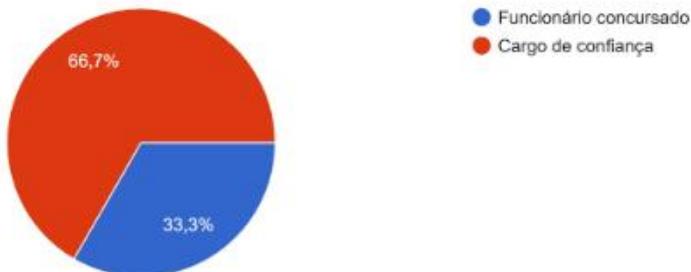
Conforme informado na introdução, a pesquisa foi desenvolvida no período entre 11 de outubro e 20 de dezembro de 2024, com a aplicação de um questionário com dezoito perguntas fechadas, o qual foi encaminhado por e-mail aos responsáveis pelos 80 Procons estaduais, com vistas a demonstrar a realidade estrutural dos órgãos no estado. Durante o tempo de aplicação, foi necessário reforçar o convite para que os gestores dos Procons respondessem ao questionário, com diversos contatos telefônicos. Do total de 80 Procons no estado, apenas 55 responderam, o que significa que outros 25 não se sentiram motivados ou não entenderam a importância do trabalho e, por isso, não participaram.

Assim, dos 80 Municípios gaúchos que contavam com o Procon, apenas 55 aceitaram fazer parte desta pesquisa, sendo, portanto, a amostragem da investigação, em que se buscou entender qual a estrutura administrativa e de pessoal que o Executivo disponibiliza para os Procons investigados.

Uma das questões apresentadas foi: "O cargo de coordenador é ocupado por?". As alternativas sugeridas eram: "servidor concursado" ou "cargo de confiança".

6. O cargo de coordenador é ocupado por?

54 respostas



Apenas 18 dos 55 Procons pesquisados eram coordenados por um servidor concursado, o que representa 33,3% dos participantes. Outros 37 respondentes afirmaram que a função era exercida por alguém que ocupava um cargo de confiança, o que representa um percentual de 66,7% do total.

Essa declaração deixa nítida uma preocupação na grande maioria dos órgãos de defesa do consumidor: quando o cargo de coordenador é uma indicação de confiança do Poder Executivo, pode ocorrer nomeações personalísticas, que não levam em conta o conhecimento da atividade e a qualificação profissional necessária para o cargo. Essa prática fragiliza a política pública de defesa do consumidor no espaço local, pois além de se correr o risco de o indicado não conhecer as peculiaridades do cargo, compromete-se, também, a elaboração de uma política duradoura capaz de propor uma sistemática de atuação para oferecer aos cidadãos retorno eficiente.

O resultado da pesquisa reforça o pensamento de Adalberto Pasqualotto (2013, p. 268): “A precariedade do pessoal em serviço nos Procons é retrato da histórica prática clientelista da política brasileira, cujo legado é uma administração pública excessiva em número de funcionários, mas ineficiente, burocratizada e tecnicamente despreparada na maioria dos seus quadros”.

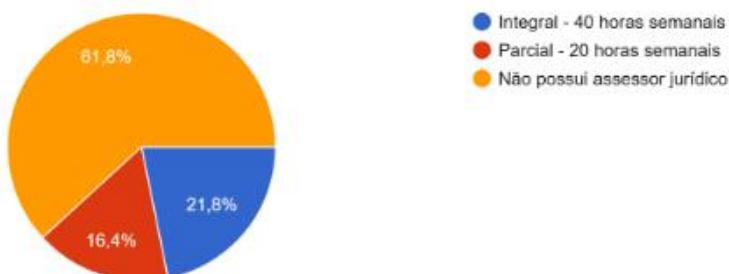
Não se trata de uma crítica aos coordenadores que ocupam cargos de confiança, que, em sua maioria, se dedicam com empenho à atividade para qual foram indicados. O que se mostra é que os próprios cargos de confiança não possuem estabilidade para desenvolver um planejamento de longo prazo, pelo fato de não saberem quanto tempo permanecerão na gestão.

Na prática, os cargos de coordenação dos Procons tornam-se moeda de troca e são distribuídos entre os seguidores dos partidos políticos que apoiaram o candidato vencedor das eleições municipais, o que expõe a vulnerabilidade política à qual o órgão está submetido a cada quatro anos. Mesmo que a alternância de poder seja benéfica na ocupação de cargos públicos, faz-se necessário garantir a continuidade de um serviço qualificado, independentemente da ideologia que estiver à frente da administração, para que o foco seja o cumprimento do direito fundamental de proteção ao consumidor e a harmonização das relações de consumo. A insegurança política dos Procons estimula as práticas abusivas e o descumprimento das normas do Código de Defesa do Consumidor por parte de maus fornecedores, que se aproveitam da falta de fiscalização e de controle. Quando isso ocorre, trata-se de um estímulo à concorrência desleal e do enfraquecimento do exercício da cidadania.

Outra questão apresentada pela pesquisa aos dirigentes de Procons está relacionada ao fato de o órgão possuir ou não um assessor jurídico, a fim de garantir segurança às manifestações realizadas em processos administrativos, evitando que venham a ser anuladas na esfera judicial pela ausência de procedimentos corretos.

7. O Procon possui assessor jurídico?

55 respostas



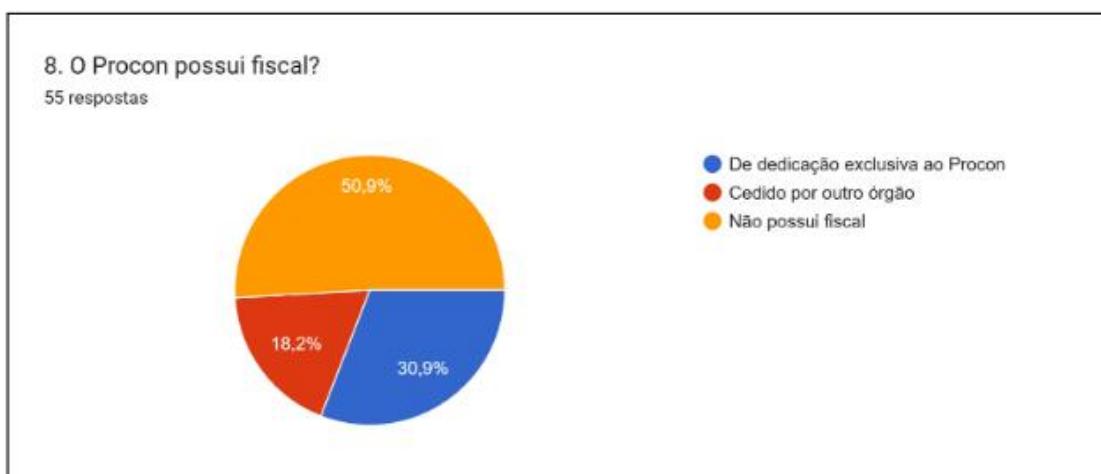
Nesse item, evidenciou-se outra fragilidade. Dos 55 respondentes, 34 informaram não possuir em sua equipe a figura do assessor jurídico, o que corresponde a 61,5% dos órgãos pesquisados. Outros 16,4% contam com advogados pelo período de 20 horas semanais, enquanto 21,8% disseram ter, em seus quadros, um profissional atuando 40 horas semanais.

A falta de advogados no grupo de servidores do Procon compromete a abertura de processos administrativos e, até mesmo, o desconhecimento da legislação para atuar nesse tipo de procedimento, que é formado por diversas fases processuais, nas quais é preciso respeitar o devido processo legal e os direitos fundamentais das partes envolvidas. Este problema da ausência de um profissional do direito no Procon representa risco de anulação do processo, o que acaba comprometendo a imagem da agência de defesa do consumidor.

Ao não instaurar o processo administrativo pela falta do profissional habilitado, o Procon deixa de cumprir um dos eixos de sua atribuição, não dispondo de um instrumento para aplicação de multas ou para firmar compromisso de ajustamento de conduta. O trabalho do órgão fica restrito à tentativa de conciliação, que nem sempre alcança os resultados esperados por parte dos consumidores. A não abertura de processos administrativos contra fornecedores que cometem ilícitos pode servir de incentivo para que os fornecedores passem a agir de má-fé, exercendo ações que desrespeitam os consumidores e a legislação. Na prática, acaba-se por não possuir efetividade nas atividades de cumprimento das atribuições do órgão consumerista, que é o que se espera de um órgão público.

Nesse caso, as sanções somente vão ocorrer quando o consumidor ingressar com a demanda no Poder Judiciário, por iniciativa do Ministério Público, da Defensoria Pública ou de associações de defesa do consumidor regularmente constituídas.

Ainda no campo de cumprimento da missão de fiscalização e de prevenção, constatou-se outra vulnerabilidade dos Procons aqui estudados, o que, mais uma vez, compromete a efetividade dos trabalhos: foi questionado se o órgão municipal possuía um fiscal e qual o tempo de dedicação esse profissional dispunha para desenvolver suas atividades.



Dos 55 respondentes, 28 relataram não possuir fiscal, contabilizando um percentual de 50,9% das respostas. Outros 10, que representam 18,2% dos questionados, afirmaram ter agentes cedidos por algum outro órgão da administração; enquanto 17 Procons, ou seja, 30,9%, possuem fiscais com dedicação exclusiva.

Constata-se que, ao não possuir assessor jurídico e não contar com agente de fiscalização em seus quadros, o sistema de defesa do consumidor deixa de exercer o importante papel de atuar na esfera administrativa. A etapa mais importante para dar andamento às demandas que chegam ao órgão ficam paralisadas e frustram o cidadão que busca uma solução extrajudicial. Na ausência de fiscalização e de instauração de processo administrativo, evidencia-se um sistema falho de proteção ao consumidor, o qual acaba beneficiando maus fornecedores. Esses, por sua vez, não serão responsabilizados pelas ações ilegais que, porventura, praticarem.

Faz-se necessário investigar o real motivo pelo qual o Poder Executivo não estrutura o órgão de defesa do consumidor com assessores jurídicos, fiscais e servidores qualificados por meio de concurso público. Embora a pergunta não tenha sido formulada no questionário, é possível constatar que um Procon atuante pode interferir nos interesses

políticos da administração e comprometer futuros apoios dos empresários locais durante períodos eleitorais. A partir dessa compreensão, torna-se mais conveniente, para a gestão, deixar o órgão desestruturado que investir na qualificação do serviço prestado.

Esse desinteresse do Executivo ganha respaldo devido à baixa compreensão de cidadania por parte da população e, também, devido ao descomprometimento do Poder Legislativo e do cidadão de não exercerem seus papéis de fiscalização e de exigir um serviço qualificado. Cidadania não é somente ir às urnas a cada quatro anos e escolher um candidato (Santin, 2017); cidadania envolve participar da formulação das políticas públicas e acompanhar a implantação e os resultados apresentados em cada setor. Por sua vez, o Legislativo não exige a estruturação dos Procons para o cumprimento do direito constitucional de proteção aos consumidores por conta de interesses políticos e de troca de apoio durante os períodos eleitorais.

Essas omissões deixam o cidadão sem um serviço que poderia ser eficiente, ágil e mais econômico para a sociedade. Um dos resultados dessa inefetividade da solução extrajudicial acaba por impactar o Poder Judiciário e fortalecer a cultura do conflito, além de gerar custos mais elevados para toda a sociedade. Demandas que poderiam ser resolvidas de forma célere precisam ingressar no Judiciário, onde o tempo de tramitação é muito mais longo e cujos procedimentos acabam desestimulando os consumidores que não têm acesso a um advogado para conduzir adequadamente o processo, já que, por parte dos fornecedores, sempre haverá profissionais disponíveis para litigar.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa comprovou que, em três décadas e meia de vigência do Código de Defesa do Consumidor, o Brasil deu importantes passos na proteção dos consumidores e na harmonização das relações de consumo. A legislação, ao longo desse período, teve apenas uma alteração significativa, motivada pela necessidade da criação de uma lei destinada ao atendimento de pessoas superendividadas (Lei nº 14.181/2021), fenômeno que surgiu nos anos 2000 e que demandou essa complementação normativa.

Os princípios da defesa do consumidor, como sujeito vulnerável ou hipervulnerável, permanecem sólidos, assim como os fundamentos da boa-fé, do equilíbrio, da informação e da solidariedade.

O grande desafio, contudo, continua sendo a capacitação estrutural dos Procons, de modo a atender as demandas cada vez mais complexas que chegam ao órgão. Percebe-se que os Procons seguem enfrentando vulnerabilidade política, sujeitos à mudança a cada

quatro anos, o que pode comprometer o funcionamento da entidade, uma vez que não integram de forma consistente a agenda do Poder Executivo.

No caso do Rio Grande do Sul, foco da pesquisa, ficou comprovada a carência de estrutura da maioria dos Procons para o exercício de suas atividades na resolução extrajudicial de conflitos. Há escassez de assessores jurídicos e de fiscais que atuem nos processos administrativos, bem como em ações de prevenção e fiscalização.

Outra realidade é a ausência de unidades do Procon na maior parte dos municípios gaúchos. Dos 497 municípios, apenas oitenta possuem o sistema municipal de proteção aos consumidores. E naqueles existentes, dentre os Municípios investigados, pode-se comprovar que, na maioria das vezes, o órgão não estava em pleno funcionamento de suas competências legais.

A falta dessa entidade compromete o exercício da cidadania, favorece os maus fornecedores, que praticam atos em desacordo com a legislação consumerista, e aumenta a judicialização de demandas de defesa do consumidor, um custo que é pago por toda a sociedade.

A estruturação dos Procons não pode deixar de ser uma prioridade da sociedade, devendo ser uma exigência constante da população aos gestores públicos, em especial nos Municípios, para que ingressem como pauta integrante da agenda de políticas públicas. Além de manifestações por parte da sociedade, espera-se, também, uma atuação enérgica do Ministério Público e do Tribunal de Contas no sentido de exigirem o cumprimento da lei, com a estruturação dos órgãos de defesa do consumidor, a fim de que essas agências possam oferecer aos cidadãos um serviço de qualidade, com solução de demandas, sem a necessidade de se ingressar com uma ação no Poder Judiciário. A defesa do consumidor requer vigilância permanente.

## REFERÊNCIAS:

CHALEGRA, Jéssica. Do Código de Defesa à era digital: a jornada do consumo no Brasil. **Consumidor Moderno**, 25 mar. 2025. Disponível em: <https://consumidormoderno.com.br/jornada-dconsumo-no-brasil/>. Acesso em: 25 set. 2025.

FERRES, Dionisio Moreno. A municipalização da proteção e defesa do consumidor como política pública de desenvolvimento democrático, econômico e social. In:

FIOMENO, José Geraldo de Brito. **Tutela Administrativa do Consumidor:** atuação dos Procon, legislação, doutrina e jurisprudência. São Paulo: Atlas, 2015.

PEREIRA, Flávia do Canto. **Proteção Administrativa do Consumidor.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

SODRÉ, Marcelo Gomes. **Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

GARCIA, Leonardo. Desafios do SNDC: A urgência de uma atuação estratégica no Brasil. **Migalhas**, 26 set, 2025. Disponível em:<https://www.migalhas.com.br/depeso/440456/desafios-do-sndc-a-urgencia-de-uma-atuacao-estrategica-no-brasil/>. Acesso em 27 de set.2025.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Geografia.** Disponível em:<https://www.estado.rs.gov.br/geografia>. Acesso em 18 set. 2025.

IBGE. **Cidades e Estados: Rio Grande do Sul.** Disponível em:<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rs/>. Acesso em em 20 set. 2025.

SANTIN, Janaína Rigo. **Estado, Constituição e Administração Pública no Século XXI:** novos desafios da cidadania e do poder local. Belo Horizonte: Arraes, 2017.

PROCON/RS. **Programa Estadual de Defesa do Consumidor - PROCON / RS.** 14 de julho de 2007. Disponível em: <https://procon.rs.gov.br/programa-estadual-de-defesa-do-consumidor-procon-rs#:~:text=O%20Programa%20Estadual%20de%20Defesa,de%20mecanismos%20de%20participa%C3%A7%C3%A3o%20popular>. Acesso em 18 set. 2025.

PASQUALOTTO, Adalberto. Sobre o plano nacional de consumo e cidadania e a vulnerabilidade política dos consumidores. **Revista de Direito do Consumidor**, ano 22, n. 87, maio/jun., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

SILVA, Rogerio da. **A concretização do direito fundamental de proteção ao consumidor/cidadão vulnerável:** um debate acerca das intersecções público-privado em face da proposta de políticas públicas de autonomia dos Procons. 2016. Tese (Doutorado em Direito – Demandas Sociais e Políticas Públicas) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2016.