



**Apelação Cível nº 0005685-81.2017.8.19.0003**  
**Apelante: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**  
**Apelado: Município de Angra dos Reis**  
**Juízo de Origem: 2ª Vara Cível da Comarca de Angra dos Reis**  
**Relatora: Desembargadora Mônica Feldman de Mattos**

**APELAÇÃO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MUNICÍPIO DE ANGRA DOS REIS. PRETENSÃO DE CONDENÇÃO DO ENTE FEDERATIVO CONSISTENTE NA INSTITUIÇÃO DE PROCON NO MUNICÍPIO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. INSURGÊNCIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO. CABIMENTO. EXISTÊNCIA DE LEI MUNICIPAL (Nº 3.330), DO ANO DE 2015, DISPONDO SOBRE A CRIAÇÃO DO ÓRGÃO. ENTRETANTO, PASSADOS LONGOS ANOS DA PROMULGAÇÃO DA LEI, NÃO HÁ SEQUER CRONOGRAMA PARA SUA EFETIVAÇÃO. POR OUTRO LADO, O ENTE SE LIMITA A ALEGAR DISCRICIONARIEDADE E DIFICULDADES FINANCEIRAS, SEM ELABORAR QUALQUER PLANO PARA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO. DIREITO FUNDAMENTAL ASSEGURADO PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL EM SEU ART. 5º, XXXII, CRFB/88. PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR QUE É TAMBÉM PRINCÍPIO DA ORDEM ECONÔMICA (ART. 170, V, CF/88). INEXISTÊNCIA DE DISCRICIONARIEDADE QUANTO À CONCRETIZAÇÃO DE DIREITO FUNDAMENTAL. ADEMAIS, REPISE-SE, HÁ NORMA DE INICIATIVA DO EXECUTIVO MUNICIPAL SOBRE A CRIAÇÃO DO PROCON E OUTROS ÓRGÃOS DE DEFESA DO CONSUMIDOR, A QUAL NÃO VEM SENDO CUMPRIDA DESDE O ANO DE 2015. O ACESSO AO PROCON É DIREITO BÁSICO DO CONSUMIDOR, ASSEGURADO PELO ART. 6º, VII, CDC. O ÓRGÃO EM QUESTÃO ASSUME ALTA RELEVÂNCIA NA PROTEÇÃO DOS CONSUMIDORES, POSSUINDO PAPEL FUNDAMENTAL NA ORIENTAÇÃO E EDUCAÇÃO DESTES, APLICANDO SANÇÕES ADMINISTRATIVAS E PROMOVEDO A SOLUÇÃO EXTRAJUDICIAL DE**



**CONFLITOS. TRATANDO-SE DE DIREITO FUNDAMENTAL, TAMBÉM DIREITO BÁSICO DO CONSUMIDOR, A CRIAÇÃO DE PROCON NÃO PODE ESTAR ATRELADA, TÃO SOMENTE, AO NÚMERO DE AÇÕES JUDICIAIS ENVOLVENDO RELAÇÕES DE CONSUMO. POR OUTRO LADO, ASSEGURADA ESTÁ A DISCRICIONARIEDADE DO ENTE COM RELAÇÃO AOS ASPECTOS MATERIAIS DA INSTITUIÇÃO DO ÓRGÃO, COMO ALOCAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS, HUMANOS, ESCOLHA DA LOCALIZAÇÃO ETC. PRECEDENTE DESTA E. CORTE. REFORMA DA SENTENÇA PARA CONDENAR O RÉU À INSTITUIÇÃO DO PROCON DE ANGRA DOS REIS, DEVENDO APRESENTAR UM CRONOGRAMA DETALHADO PARA SUA IMPLANTAÇÃO, NO PRAZO DE 90 DIAS, O QUAL DEVERÁ SER CUMPRIDO, SOB PENA DE APLICAÇÃO DE MULTA PELO JUÍZO, NOS TERMOS DO ART. 537 CPC. RECURSO PROVIDO.**

Vistos, relatados e discutidos estes autos de apelação cível nº 0005685-81.2017.8.19.0003, em que é Apelante Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e Apelado o Município de Angra dos Reis.

Acordam os Desembargadores da Vigésima Primeira Câmara Cível, em sessão nesta data, por unanimidade de votos, em dar provimento ao recurso.

Desembargadora **MÔNICA FELDMAN DE MATTOS**  
Relatora



## VOTO

Cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município de Angra dos Reis em razão de omissão do Poder Público em disponibilizar órgão de proteção e defesa dos consumidores, conforme apurado no Inquérito Civil nº 66/13.

Afirma o *Parquet* que os litígios envolvendo relações de consumo podem ser facilmente dirimidos na via extrajudicial, o que acabaria por diminuir o número de ações em trâmite no Judiciário.

Outrossim, alega a necessidade de fiscalização regular da oferta de produtos e serviços nos limites municipais, alimentando o Sistema Nacional de Informações de Defesa do Consumidor, permitindo-se o mapeamento das reclamações.

Ressalta que o Réu, em 2013, instituiu o CEDECON (Centro de Defesa do Consumidor) e, em 2015, editou a Lei Municipal nº 3.330/15, a qual regulamenta a criação do PROCON de Angra dos Reis.

Narra que até o ajuizamento da ação, nenhum órgão de defesa do consumidor foi implantado no Município, inexistindo sequer cronograma para criação e estruturação do órgão.

Requer, assim, seja o Réu condenado na obrigação de fazer consistente na implantação, estruturação e adequado funcionamento do PROCON (construção ou destinação de imóvel para o funcionamento do órgão; fornecimento de funcionários capacitados, providenciando todos os bens móveis que se fizerem necessários), sob pena de multa diária a ser revertida em favor do FEPROCON (Fundo Especial para Programas de Proteção e Defesa do Consumidor).





O Juízo da 2ª Vara Cível da Comarca de Angra dos Reis, no index 000278, julgou improcedente o pedido.

Apela o Ministério Público (index 000288) alegando, primeiramente, que o PROCON é uma entidade vinculada à proteção e defesa dos consumidores, concretizando o comando constitucional contido no art. 5º, XXXII, CF/88, sendo a defesa dos consumidores também um dos princípios da ordem econômica (art. 170, V, CF/88).

Assevera que inexistente discricionariedade do Poder Público quanto ao cumprimento ou não da Constituição e da Lei Municipal nº 3.330/15, de sua própria e exclusiva iniciativa.

Nesse contexto, aduz que o Poder Executivo enviou o projeto de lei e obteve a aprovação da Câmara Municipal, sendo que o princípio da separação dos poderes afasta o argumento de necessidade jurídico-processual de inclusão da Câmara Municipal no polo passivo da demanda, em razão da dupla prerrogativa conferida ao Poder Executivo – no tocante à iniciativa exclusiva de lei para criação de órgão público (art. 61, §1º, II, a) e exclusiva iniciativa da lei orçamentária anual (art. 165, III).

Prossegue afirmando que a própria lei municipal impõe obrigações ao Poder Executivo, não podendo este beneficiar-se, com a chancela do Judiciário, de sua própria ilegalidade e frustrar a legítima expectativa da população.

Aduz a existência de correlação entre a defesa do consumidor e o princípio da dignidade da pessoa humana, sendo um dos direitos básicos do consumidor o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação dos danos (art. 6º, VII, CDC).

Ressalta, ainda, que o Decreto nº 2.181/97 impõe aos municípios o dever de criação de órgão de proteção e defesa do





consumidor, ou seja, o Réu possui o dever jurídico de agir com eficácia real para concretizar o direito fundamental em discussão.

Por fim, pontua que considerável parte dos litígios envolvendo relações de consumo poderiam ser dirimidos na via extrajudicial no âmbito do órgão de defesa do consumidor, atenuando o fenômeno da judicialização em massa e racionalizando a função jurisdicional, contribuindo para a pacificação social.

Requer, nestes termos, a reforma da sentença, prequestionando diversos dispositivos constitucionais e legais para fins de acesso às instâncias extraordinárias.

Contrarrazões no index 000320, prestigiando o julgado.

Parecer da D. Procuradoria de Justiça (index 000351) pelo conhecimento e provimento do recurso.

### **É o relatório.**

Trata-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro em face do Município de Angra dos Reis, objetivando a condenação do ente à implantação de órgão de proteção e defesa do consumidor, em cumprimento ao disposto na Constituição Federal, no Decreto nº 2.181/97 e da Lei Municipal nº 3.330/15.

Entendeu o Juízo *a quo* pela improcedência do pedido, insurgindo-se o Parquet conforme razões recursais relatadas.

A ação civil pública, nos termos da Lei nº 7.347/85, é o instrumento adequado para ações de responsabilidade por danos causados ao consumidor, sendo inquestionável a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento da demanda.



“Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

II - ao consumidor;

[...]

Art. 3º A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.”

Da análise dos autos, infere-se que o Ministério Público instaurou Inquérito Civil para apuração de denúncia sobre a inexistência de posto do PROCON em Angra dos Reis (index 000017).

No inquérito, constatou-se a existência de um Centro de Defesa do Consumidor (CEDECON), criado pela Resolução nº 01/2011 (fls. 4, index 000017), cujo horário e funcionamento estão descritos no relatório de fls. 8, index 000017.

Posteriormente, em 2015, foi promulgada a Lei nº 3.330/15, de autoria da Chefe do Executivo (fls. 25, index 000017), dispondo sobre a organização do SMDC – Sistema Municipal de Defesa do Consumidor.

A referida lei dispôs expressamente sobre a criação, estrutura e competências do PROCON Municipal, impondo expressamente ao Poder Executivo o dever de disponibilizar recursos humanos e financeiros necessários ao funcionamento do órgão.

Veja-se:

Seção II  
Da Estrutura

**Art. 4º** A estrutura organizacional do PROCON Municipal será a seguinte:

- I – Coordenadoria Executiva;
- II – Setor de Educação ao Consumidor, Estudos e Pesquisas;
- III – Setor de Atendimento ao Consumidor;
- IV – Setor de Fiscalização;
- V – Setor de Assessoria Jurídica;
- VI – Setor de Apoio Administrativo.

**Art. 5º** A Coordenadoria Executiva será dirigida pelo Coordenador Executivo, e os Setores pelos Chefes respectivos.

**Parágrafo único.** Os serviços do PROCON, exceto o do Coordenador Executivo, serão executados por servidores públicos municipais, podendo ser auxiliados por estagiários de 2º e 3º graus.

**Art. 6º** O Coordenador Executivo do PROCON-AR será designado pelo Prefeito.

**Art. 7º** O Poder Executivo colocará à disposição do PROCON-AR, os recursos humanos necessários para o funcionamento do órgão, promovendo os remanejamentos necessários.

**Art. 8º** O Poder Executivo Municipal disporá os bens materiais e recursos financeiros para o perfeito funcionamento do órgão, promovendo os remanejamentos necessários.

A Lei nº 3.330/15, além do PROCON Municipal, dispôs sobre a instituição do CONDECON (Conselho Municipal de Defesa do Consumidor) e do FMDC (Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor).





Não obstante, até o ano de 2017, não havia sequer cronograma para cumprimento das disposições legais, alegando o Réu dificuldades financeiras (fls. 42, index 0000017) em reunião promovida pelo Ministério Público.

Dessa forma, não se sustenta a tese defensiva do Município (index 000075), no sentido de inexistência de obrigação do Executivo Municipal em criar e manter órgão próprio e defesa do consumidor.

Isto porque, como visto, já existe lei municipal dispendo sobre a criação e estruturação do PROCON de Angra dos Reis, ocorrendo, ainda, que o Decreto nº 2.181/97 (SNDC – Sistema Nacional de Defesa do Consumidor) dispõe expressamente sobre os órgãos municipais de proteção e defesa dos consumidores.

Veja-se:

“Art. 2º Integram o SNDC a Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça e os demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal, municipais e as entidades civis de defesa do consumidor.

[...]

Art. 4º No âmbito de sua jurisdição e competência, caberá ao órgão estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, criado, na forma da lei, especificamente para este fim, exercer as atividades contidas nos incisos II a XII do art. 3º deste Decreto e, ainda:

I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política estadual, do Distrito Federal e municipal de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas áreas de atuação;



II - dar atendimento aos consumidores, processando, regularmente, as reclamações fundamentadas;

III - fiscalizar as relações de consumo;

IV - funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela Lei nº 8.078, de 1990, pela legislação complementar e por este Decreto;

V - elaborar e divulgar anualmente, no âmbito de sua competência, o cadastro de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, de que trata o art. 44 da Lei nº 8.078, de 1990 e remeter cópia à Secretaria Nacional do Consumidor do Ministério da Justiça; (Redação dada pelo Decreto nº 7.738, de 2012).

VI - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.”

Não é demais ressaltar que a Constituição dispõe expressamente sobre o dever do Estado com relação à defesa do consumidor, sendo este também um dos princípios da ordem econômica.

“Art. 5º, XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor.

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] V - defesa do consumidor”

A propósito, colaciona-se a doutrina de Claudia Lima Marques (Manual de Direito do Consumidor, 6ª ed., 2014, Revista dos Tribunais, p. 35):



“[...] Note-se aqui a importância da Constituição Brasileira de 1988 ter reconhecido este novo sujeito de direitos, o consumidor, individual e coletivo, e assegurado sua proteção constitucionalmente, tanto como direito fundamental no art. 5º, XXXII, como princípio da ordem econômica nacional no art. 170, V, CF/1988.

[...]

O direito do consumidor seria, assim, o conjunto de normas e princípios especiais que visam cumprir com este triplo mandamento constitucional: 1) de promover a defesa dos consumidores [...]; 2) de observar e assegurar como princípio geral da atividade econômica, como princípio imperativo da ordem econômica constitucional, a necessária ‘defesa’ do sujeito de direitos ‘consumidor’ [...]; e 3) sistematizar e ordenar esta tutela especial infraconstitucionalmente através de um código (microcodificação) que reúna e organize normas tutelares, de direito privado e público, com base na ideia de proteção do sujeito de direitos (e não da relação de consumo ou mercado de consumo), um código de proteção e defesa do ‘consumidor’ [...]

É também direito do consumidor o acesso a órgãos administrativos com o fim de prevenir ou reparar danos provenientes das relações de consumo (art. 6º, VII, CDC).

“Art. 6º São direitos básicos do consumidor:

[...]

VII - o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção Jurídica, administrativa e técnica aos necessitados.”





Nesse ponto, convém ressaltar que o inquérito civil foi instaurado a partir da denúncia de um cidadão, o qual procurou, em vão, um PROCON Municipal para denunciar a suposta prática de preços abusivos pelas autoescolas da região (fls. 1, index 000017).

Não há, portanto, que se cogitar de discricionariedade do Réu quanto à concretização dos direitos fundamentais do consumidor, rejeitando-se a tese de violação da separação dos Poderes ou de intromissão do Judiciário no mérito administrativo.

Trata-se de verdadeiro poder-dever, cabendo ao ente a satisfação da legítima expectativa e confiança de cumprimento dos mandamentos constitucionais e da lei de autoria do próprio Executivo Municipal.

Outrossim, os critérios de conveniência e oportunidade não se relacionam com a concretização do direito, mas com os aspectos práticos, como escolha da localização e do imóvel, remanejamento de servidores etc.

Nesse sentido:

**0001978-08.2018.8.19.0024 - APELAÇÃO - Des(a). ALCIDES DA FONSECA NETO - Julgamento: 22/04/2021 - DÉCIMA SEGUNDA CÂMARA CÍVEL**

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. CRIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE ÓRGÃO MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. EQUÍVOCO DO *DECISUM*, QUE SE REFORMA. Ação civil pública proposta, na origem, pelo Ministério Público com o fim de compelir o Município de Itaguaí a criar órgão local de defesa do consumidor (PROCON). Sentença de improcedência ao



fundamento de que criação do indigitado órgão se encontraria na esfera de discricionariedade do Executivo local. Recurso ministerial que deve ser acolhido em parte. Possibilidade, em tese, de manejo de ação civil pública em face de entes públicos quando houver, por parte deles, omissão específica consistente na inobservância de direitos fundamentais dos cidadãos. Em tais situações, é lícito ao Judiciário se imiscuir na seara do mérito administrativo determinar uma obrigação de fazer à Administração, apta a salvaguardar o direito coletivo violado. Quando se trata de criação de órgão público, no entanto, a jurisprudência encontra-se dividida, ora a determinar que o Executivo providencie sua implementação, ora a enquadrar sua efetivação na área de discricionariedade da Administração. Questão sob exame, então, consiste em perquirir se a não instalação, pelo Executivo local, de um PROCON naquele município consubstanciaria inobservância de direitos fundamentais dos cidadãos apta a autorizar a excepcional intervenção do Judiciário com o escopo de lhe dar concretude, através de comando positivo em desfavor do ente omissor. Defesa ao consumidor que é, ao mesmo tempo, um direito de natureza fundamental dos cidadãos e um princípio basilar da ordem econômica nacional, ex vi arts. 5º, inc. XXXII, e 170, inc. V, da CRFB. Criação de órgãos administrativos com vistas à prevenção e à reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, que é, então, meio de garantir e materializar a proteção teórica prevista na Constituição da República. Art. 282, parágrafo único, inc. I, Lei Orgânica municipal, que prevê a criação de PROCON local. Evidente a mora do Executivo municipal para implementar a Lei Orgânica e criar o referido órgão de proteção ao consumidor. À vista das premissas de, por um lado, ser possível ao Judiciário, ante inércia da Administração para efetivação de direitos fundamentais, adentrar em seu mérito e determinar a prática de atos que lhe sejam atinentes, e, por outro, constituir a defesa do consumidor direito fundamental dos cidadãos, é forçoso reconhecer, na espécie, situação que torne lícita a imposição de obrigação de fazer pretendida pelo apelante. Afinal, é atribuição inequívoca da Administração Pública garantir o estabelecimento



e o efetivo funcionamento do órgão local de defesa do consumidor, sob pena de afronta à legislação pertinente. **A margem para discricionariedade do Executivo se dá, então, a partir do momento em que garanta, minimamente, a criação do órgão previsto na Lei Orgânica (como escolher tipo de pessoa jurídica a ser adotado, localização, quadro de pessoal, dotação orçamentária etc.). Não há falar em discricionariedade para a criação em si, porquanto se tratar disso de implementação de política pública que escapa ao âmbito de escolha do agente político.** Precedentes. Reforma da sentença para condenar o apelado a criar, em âmbito local, órgão de defesa do consumidor (PROCON), sob pena de sanções que deverão ser determinadas pelo juízo a quo, em sede de eventual cumprimento de sentença, se for o caso. PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. g/n

Por outro lado, ainda que críveis as alegações do ente quanto às dificuldades financeiras, não se afigura razoável que, passados sete anos da edição da lei, não exista sequer um cronograma para implantação do órgão.

Noutro giro, desnecessária a inclusão da Câmara Municipal no polo passivo, já que a criação de órgãos na Administração Pública é prerrogativa do Executivo, tanto que a Lei nº 3.330/15 foi elaborada pela então Prefeita e aprovada pela casa legislativa.

Por fim, deve-se acrescentar que o número de ações judiciais que versem sobre relação de consumo nada tem a ver com o cumprimento da obrigação legal de criação do PROCON.

Isto porque, ainda que exista a possibilidade de redução do número de questões judicializadas, o órgão possui outras atribuições e prerrogativas, como a aplicação de sanções administrativas, divulgação de dados de fornecedores que desrespeitam os direitos dos





consumidores ou, ainda, o ajuizamento de ações coletivas para tutela de direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Sobre o tema, veja-se a lição de Leonardo Roscoe Bessa, extraída da mesma obra supracitada:

“O PROCON, além de aplicação de sanções administrativas, também exerce importante trabalho de informação dos direitos do consumidor e de conciliação entre as partes.

[...]

O consumidor lesado, antes de ajuizar a ação, possui a alternativa de dirigir-se ao PROCON e formular uma reclamação perante o órgão por violação à norma de defesa do consumidor.

[...]

É dever da autoridade administrativa aplicar as sanções indicadas no art. 56 sempre que constatada ofensa, ainda que posteriormente corrigida ou mitigada, a direito do consumidor. O objetivo da aplicação das sanções é preventivo e repressivo. Não busca a indenização do consumidor e sim que o fornecedor apenado não volte a praticar a mesma espécie de lesão.

[...]

O atendimento da pretensão do consumidor, no âmbito do PROCON, além de servir de circunstância atenuante na imposição da pena administrativa, possui outra relevante repercussão prática. Alguns Procons divulgam, anualmente, com base no art. 44 CDC, a relação de estabelecimentos comerciais que não respeitam os direitos dos consumidores. Essa relação é conhecida como cadastro de maus fornecedores e deve indicar a existência de reclamações fundamentadas, bem como se a reclamação foi ou não atendida pelo fornecedor.

[...]





Por fim, consigne-se que, embora não seja comum, o PROCON ou qualquer outro órgão da administração pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, está, por força do disposto no art. 82, III, CDC, autorizado a ajuizar ação coletiva para tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos do consumidor.”

Assim, deve ser dado provimento ao recurso para condenar o Réu na obrigação de fazer consistente na implantação do PROCON MUNICIPAL, em conformidade com a Lei nº 3.330/15, devendo apresentar, no prazo de 90 (noventa) dias, cronograma detalhado para criação e estruturação do órgão, dispondo de forma especificada sobre o emprego de recursos financeiros, materiais e humanos para concretização do direito, o qual deverá ser cumprido, sob pena de multa a ser fixada pelo Juízo de origem, nos termos do art. 537 CPC.

Rio de Janeiro, 22 de março de 2022.

Desembargadora **MÔNICA FELDMAN DE MATTOS**  
Relatora