

COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

PROJETO DE LEI Nº 533, DE 2019

Acrescenta o parágrafo único ao artigo 17 e § 3º ao artigo 491, ambos do Código de Processo Civil.

Autor: Deputado JÚLIO DELGADO

Relator: Deputado VINICIUS
CARVALHO

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 533, de 2019, de autoria do nobre Deputado Júlio Delgado, propõe a alteração dos arts. 17 e 491 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil).

Com relação ao art. 17, a iniciativa acrescenta parágrafo único para estabelecer que, em caso de direitos patrimoniais disponíveis, o interesse para postular em juízo deverá ser evidenciado pela resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor.

Quanto ao art. 491, a iniciativa sugere a inclusão de parágrafo para dispor que o juiz, na ação relativa à obrigação de pagar quantia, levará em consideração para a definição da extensão da obrigação, a efetiva resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor que, por qualquer meio, tenha buscado a conciliação antes de iniciar o processo judicial.

A matéria tramita em regime ordinário e sujeita-se à apreciação conclusiva das Comissões de Defesa do Consumidor (CDC) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), nos termos do art. 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Nesta Comissão de Defesa do Consumidor, o projeto não recebeu emendas no prazo regimental.



Durante o prazo regimental para o oferecimento de emendas ao Substitutivo que oferecemos na Legislatura anterior, recebemos a ESB 1/2019, de autoria do ilustre Deputado Eli Corrêa Filho.

Por força do art. 166 do Regimento Interno, o prazo para apresentação de emendas foi reaberto tendo sido apresentada a EMC nº 1/2023 por parte do ilustre Deputado Marangoni.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Retoma-se nesta nova legislatura a análise do Projeto de Lei nº 533, de 2019, que propõe a inclusão de dispositivos no Código de Processo Civil para exigir a demonstração da pretensão resistida para a comprovação do interesse em juízo, bem como para definir que o juiz levará em consideração, para o fim de definição da extensão da obrigação, a resistência do réu em satisfazer a pretensão do autor quando este tiver buscado a conciliação antes do ajuizamento de ação.

Conforme explicitado em sua justificção, o projeto de lei sob exame visa incentivar a resolução de conflitos entre as partes via administrativa antes de recorrer ao Poder Judiciário que custa cerca de R\$ 91 bilhões aos cofres públicos.

Na justificativa apresentada juntamente com o projeto de lei, o nobre autor destaca que o Judiciário está se tornando a forma mais utilizada para o acesso do consumidor aos seus direitos.

O autor pontuou que as várias opções extrajudiciais de resolução de conflito, tais como Procons e Serviços de Atendimento ao Consumidor (SAC) não estão sendo devidamente utilizados, gerando uma consequente sobrecarga para o Judiciário.



De fato, muitos consumidores sequer entram em contato com o fornecedor para resolução do caso, preferindo o ajuizamento de ações para obter o seu ressarcimento.

Como consequência, o Judiciário recebe diariamente uma enxurrada de demandas de clientes insatisfeitos com produtos ou serviços adquiridos. E é somente no decorrer das ações que se percebe que tal situação se deve, em boa parte, à ausência de tentativa de resolução do problema antes da sua judicialização.

A importância da presente iniciativa está em incentivar tanto consumidores quanto fornecedores a buscarem a resolução dos conflitos entre si, em vez de inundar o Judiciário com questões que podem ser solucionadas de forma mais rápida e menos custosa para o Estado.

Além disso, os meios não litigiosos costumam resultar também em desfechos mais satisfatórios para as partes, que poderão ajustar a melhor maneira para findar a controvérsia. Buscando o aperfeiçoamento do projeto, apresentamos Substitutivo que inclui no texto do projeto a previsão de que a resistência mencionada poderá ser demonstrada pela reclamação feita pelo consumidor diretamente ao réu, ou junto aos órgãos integrantes da Administração Pública ou do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Pretendemos, com tal sugestão, deixar claro que os protocolos de reclamações registrados em lojas físicas ou por meio de SACs, bem como aqueles feitos junto aos Procons e demais órgãos ou entidades que atuem na defesa do consumidor, bastarão para comprovar a resistência do fornecedor em satisfazer a demanda.

Dessa forma, estimula-se o contato entre consumidor e fornecedor para a resolução de eventual insatisfação, ao mesmo tempo em que se garante ao consumidor a possibilidade de solicitar o cumprimento do seu direito em juízo, diante da negação do fornecedor em solucionar a demanda. Em 2018 foram apresentadas 4,7 milhões de novos processos judiciais envolvendo relações de consumo, contingente que pode perfeitamente ser tratado via fortalecimento dos Procons.



Esses recursos poderiam perfeitamente ser investidos em outras áreas como segurança, saúde e educação, então o projeto estabelece a obrigação do fornecedor de tratar essas questões no âmbito administrativo.

Este colegiado promoveu reunião de audiência pública sobre a proposição que muito contribuiu para subsidiar a elaboração deste parecer.

Nesta Legislatura, houve a apresentação da EMC 1/2023 que trouxe importantes contribuições motivo que nos leva a cumprimentar o ilustre autor, Deputado Marangoni.

Argumenta sua excelência que “antes de adentrarmos ao mérito da proposta do PL 533/19, cabe lembrar que em 2020 ingressaram 17 milhões de novas ações judiciais, o que demonstra a urgente necessidade de aprimoramento da Constituição Federal no sentido de dar segurança jurídica às composições extrajudiciais, visto que o Poder Judiciário, como detentor do monopólio da resolução definitiva de conflitos, é cobrado para ser célere na prestação jurisdicional, visto que é constitucionalmente assegurado a todos a razoável duração do processo, mas o volume de demandas se sobrepõe à possibilidade de resolvê-las” e que a emenda endereça uma solução adequada para o caso.

A emenda traz uma medida alternativa para avançar no assunto, considerando as importantes contribuições trazidas pelo nobre Deputado Gilson Marques durante as discussões do projeto em especial a substituição da pretensão resistida como “interesse processual” pela “possibilidade jurídica do pedido”, posto que vincularia uma pretensão possível do ponto de vista jurídico e, portanto, como doutrinava Giuseppe Chiovenda, integra o mérito da causa”.

A emenda acerta também ao argumentar que:

A obrigatoriedade de se buscar a conciliação para se estabelecer a “possibilidade jurídica do pedido” deve ser ingerida como parágrafo no artigo 186 do Código Civil, dispondo que “o dano moral se consubstanciará quando injustamente o violador do direito não se dispuser a providenciar o ressarcimento do dano material”. Neste caso, caberia ao autor da ação demonstrar que houve “resistência” à



sua pretensão, o que seria exigido com a inclusão de dois parágrafos no artigo 376 do CPC e, caso não o faça, por não haver a “possibilidade jurídica do pedido”, teria seu pedido julgado improcedente, nos termos do artigo 487 do CPC.

Ao mesmo tempo, necessário incentivar a prática da conciliação extrajudicial, o que, se dado a ela segurança jurídica, estimulará a composição. Entendemos que a obrigatoriedade da participação de advogado nas composições extrajudiciais reforçará os efeitos da transação previstos no artigo 840 e seguintes do Código Civil. Para tanto, sugere-se modificações no Código Civil (artigos 841 e 842), bem como na Lei 8.906/94.

Assim, no âmbito temático desta Comissão de Defesa do Consumidor, entendemos como benéfico o estímulo à conciliação extrajudicial pela legislação pátria e, portanto, somos favoráveis ao mérito iniciativa, deixando a avaliação dos demais aspectos a cargo da competente Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Entendemos que a referida emenda pacifica questões e viabiliza uma nova sistemática que, certamente, em muito contribuirá para o avanço da matéria.

Esse parecer atualizado coloca o consumidor em posição de equilíbrio com interesses de organizações empresariais e necessidades do Poder Judiciário. Este é um texto maduro, fruto de muito diálogo com parlamentares e com entidades dos mais diversos segmentos da sociedade brasileira.

Artigo assinado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), Ministro Luís Roberto Barroso, publicado em fevereiro de 2024 nos lembrou que *“de acordo com recente relatório do Tesouro Nacional divulgou que o custo do Poder Judiciário brasileiro em 2022 foi de R\$ 116 bilhões, o equivalente a 1,6% do PIB”*.

Estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (IBPT) apontou que em 2023, o brasileiro precisou trabalhar **147 dias para pagar impostos**. O total gasto para pagar impostos sobre renda,



patrimônio e o consumo corresponde a **40,28% do rendimento médio dos brasileiros**.

Assim, entendemos que estimular a judicialização é algo nefasto para os consumidores, especialmente os mais vulneráveis. O custo é elevado, o sistema judicial é muito caro, pois está cada vez mais sobrecarregado de trabalho em razão do excesso de processos protocolados.

As empresas precisam aperfeiçoar seu atendimento às necessidades da população brasileira. Se não atenderem adequadamente, com transparência e com a atenção devida a especificidade de cada indivíduo, o custo da insatisfação não pode mais ser socializada e compartilhada com o estado. Aliás, diversas empresas sérias demonstram apoio à esse substitutivo, pois desejam a oportunidade de receberem as reclamações e insatisfações dos consumidores para resolver os problemas antes de eventual judicialização.

A aprovação da nossa proposta de substitutivo, construída coletivamente neste colegiado após a oitiva de tantos especialistas é respeitar o imposto pago pelos consumidores, especialmente os mais pobres, que deseja ter a sua necessidade atendida, a sua reclamação resolvida de forma rápida, menos onerosa e mais simples.

Importante enfatizar o objetivo final da proposta: resolver a demanda do consumidor de forma mais rápida possível e sabemos que a via Judicial não só é a mais demorada como a mais onerosa para os cidadãos.

Durante as discussões realizadas neste Colegiado, diversas sugestões foram apresentadas e acolhidas por este relator, como é o caso daquelas oriundas dos ilustres Deputados Gilson Marques e Paulão. No caso deste, modificamos o texto para restar evidente a não aplicação do escopo da proposição às questões de ordem tributária e, para isso, acrescentamos, no parágrafo único do art. 842 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, a expressão “excluídas as transações celebradas nos termos da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020”.

A nobre Deputada Gisela Simona, durante reunião realizada em 19 de junho de 2024, declarou seu voto contrário e o justificou com base



em três declarações principais que, na verdade estão contemplados em nosso parecer conforme mencionamos.

Foram declarações da ilustre colega:

1- “É muito difícil para o consumidor muitas vezes ter esse meio de prova porque as empresas de um modo geral dificultam muito você ter uma resposta escrita que o fornecedor te concedeu”.

Para endereçar essa preocupação da Deputada é que adicionamos o dispositivo abaixo:

§ 5º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se somente ao réu que disponha de canais acessíveis de comunicação, analógicos ou digitais, com rastreabilidade ou que ofereça acesso gratuito ou patrocinado a esses canais.” (NR)

Portanto, resta evidente que a legislação somente se aplicará aos fornecedores que oferecerem canais acessíveis, com rastreabilidade ou acesso gratuito ou patrocinado. Com isso, estimula-se que os fornecedores proporcionem os melhores e mais cômodos canais de comunicação com seus clientes, inclusive de forma gratuita.

2 - “Acredito que o projeto de lei, mesmo com o substitutivo, dificulta sim o acesso à Justiça sobretudo para os consumidores os quais são obrigados a comprovar que previamente buscam o fornecedor de produto e serviço para uma solução amigável”.

A discussão quanto a esse ponto foi exaustivamente feita e superada neste Colegiado. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania poderá melhor avaliar a questão. No entanto, cumpre registrar entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema nº 350, com repercussão geral, que legitima a tese de que a exigência de prévio contato via administrativa não implica ameaça ou lesão ao direito, demonstrando infundada a tese daqueles que viam alguma limitação ao acesos à Justiça.

3 – “O projeto desconsidera, inclusive, as conciliações que hoje é feita nos Procons. Hoje o Poder Judiciário ele aceita inclusive a reclamação via Consumidor.gov.br, resolução do CNJ, e da forma como o texto está sequer essa tentativa e ausência de resolução por parte da empresa não vai servir



porque ele quer aí presença de advogados, ele coloca uma série de rigores na formulação desse acordo que é impossível”.

Não só concordamos com as declarações da nobre Deputada que incorporamos ao texto traz justamente o fortalecimento dos Procons e do Consumidor.gov, conforme dispositivos abaixo reproduzidos (nossos grifos):

§ 2º Tratando-se de ação decorrente da relação de consumo, a tentativa mencionada no § 1º poderá ser demonstrada pela solicitação não atendida ou não respondida no prazo de até 10 (dez) dias após reunião presencial ou sua inclusão nos portais de atendimento do réu, em portais privados de reclamação do consumidor ou junto aos órgãos integrantes da Administração Pública ou do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como por intermédio de centros ou câmaras de solução de conflitos, Câmaras privadas de conciliação e mediação ou outros órgãos conveniados ao Conselho Nacional de Justiça ou aos Tribunais para a resolução consensual de conflitos, presencialmente ou pelos meios eletrônicos disponíveis, bem como por qualquer outro meio legal, adequado e legítimo para comprovação.

(...)

§ 4º. As conciliações extrajudiciais com êxito, quando as partes estiverem assistidas por advogados, poderão ser homologadas judicialmente, hipótese em que serão reconhecidas como transação terão os efeitos de transação para fins do art. 487 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, junto aos órgãos integrantes da Administração Pública ou do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como por intermédio de centros ou câmaras de solução de conflitos, Câmaras privadas de conciliação e mediação ou outros órgãos conveniados ao Conselho Nacional de Justiça ou aos Tribunais para a resolução consensual de conflitos, presencialmente ou pelos meios eletrônicos disponíveis.” (NR).

.....

Neste último dispositivo, se reproduz o que já estipula a legislação atual sobre mediação e autocomposição de conflitos que abraça a figura do advogado. O texto, inclusive, prestigia os “órgãos integrantes da



Administração Pública ou do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor...” entre outros.

Como se vê, respeitamos o posicionamento da nobre Deputada e suas pertinentes preocupações estão contempladas em nosso substitutivo.

Desde a apresentação de nosso último parecer, notamos iniciativas do próprio Poder Judiciário em torno da proposta, apoiada pelo Conselho Nacional de Justiça, ante uma estratégia nacional de desjudicialização.

Por fim, recebemos nova manifestação por parte da Liderança do Governo e, uma vez mais, contemplamos nesta versão de relatório as suas demandas.

DAS NOVAS SUGESTÕES OFERECIDAS PELA NOBRE DEPUTADA GISELA SIMONA DURANTE REUNIÃO OCORRIDA EM 22 DE OUTUBRO DE 2025

A deputada Gisela Simona apresentou, durante a reunião realizada no último dia 22 de outubro, **OITO** novas sugestões, além daquelas já apresentadas anteriormente e que haviam sido aceitas por este relator.

Passamos a tratar de cada uma delas:

SUGESTÕES 1 E 2: CONCILIAÇÕES EXTRAJUDICIAS (Art. 3º, § 4º do CPC)

Redação proposta:

§ 4º As conciliações e mediações extrajudiciais realizadas por qualquer meio legítimo, inclusive nos órgãos públicos ou plataformas digitais de atendimento ao consumidor, terão validade jurídica e poderão ser utilizadas como prova documental em eventual processo judicial.

Embora o § 4º tenha como propósito conferir validade jurídica às conciliações e mediações extrajudiciais, é necessário esclarecer que tais métodos, por si só, não implicam na formalização de um acordo. A conciliação e a mediação são instrumentos voltados à construção de consenso entre as partes, mas apenas o acordo efetivamente firmado e formalizado é que pode ser considerado dotado de eficácia jurídica plena.



A redação proposta pode gerar interpretações equivocadas ao sugerir que o simples ato de participar de uma conciliação ou mediação extrajudicial já confere validade jurídica ao procedimento, independentemente do resultado.

Conforme bem apontou o ilustre Deputado Gilson Marques durante a referida reunião, tal dispositivo não trata apenas de relações consumeristas, mas do próprio instituto da conciliação que encontra respaldo na Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015. Para atender ao que propõe a deputada, precisaremos inserir novo parágrafo para promover tal distinção.

Dito isto, aplicando-se a dispensa do advogado no caso de matérias inerentes às relações de consumo, a validade jurídica se dá no acordo firmado entre as partes e não apenas com a simples existência da conciliação ou mediação, conforme estabelece o art. 20, parágrafo único, da Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015 (lei das mediações e conciliações):

Parágrafo único. O termo final de mediação, na hipótese de celebração de acordo, constitui título executivo extrajudicial e, quando homologado judicialmente, título executivo judicial.

Portanto, para atender adequadamente o pleito da nobre Deputada o texto proposto para o dispositivo seria o seguinte:

§ 5º Em se tratando de demandas oriundas de relações de consumo, são admitidas conciliações e mediações extrajudiciais realizadas por qualquer meio legítimo, inclusive nos órgãos públicos ou plataformas digitais de atendimento ao consumidor e, na hipótese de celebração de acordo, terão validade jurídica e poderão ser utilizadas como prova documental em eventual processo judicial.

Na sequência, a deputada propõe ainda:

§ 5º A ausência de tentativa de conciliação ou mediação extrajudicial não impede o ajuizamento da ação, nem constitui condição para o exercício do direito de ação.
(NR)

A leitura desse dispositivo revela um afastamento do objetivo central do projeto original, que é incentivar a resolução prévia de conflitos por vias administrativas. Embora a preocupação da Deputada seja garantir que a ausência de tentativa extrajudicial não impeça o acesso à Justiça, a redação proposta não contribui, nem mesmo de forma paliativa, para a mudança de cultura pacífica que se pretende fomentar.

A inserção desse dispositivo, como posto, enfraquece a lógica da pretensão resistida, que pressupõe que o autor tentou resolver o conflito por vias administrativas antes de recorrer ao Judiciário. É notório que muitos consumidores, assim orientados, recorrem diretamente ao Poder Judiciário sem qualquer tentativa prévia de composição. A pretensão resistida nada mais



é que uma expressão do interesse de agir, condição da ação expressamente prevista em lei, com efeito prático de exigir que o autor demonstre que houve resistência por parte do réu à sua pretensão, sob pena de extinção da ação (art. 485, VI, do CPC). Portanto, visa justamente reduzir o número de ações judiciais, agilizar a solução de demandas e diminuir os custos para o sistema de justiça e para a sociedade, sem violar o princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, XXXV, da CF), pois o acesso à Justiça permanece garantido, desde que esgotadas as vias de composição.

Importa destacar que o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, ao julgar o Tema 91 do IRDR¹, firmou entendimento no sentido de que a comprovação da tentativa de solução extrajudicial da controvérsia constitui requisito para o ajuizamento de ações consumeristas de natureza prestacional, ressalvadas as hipóteses de urgência ou risco de perecimento do direito.

A tese jurídica estabelecida pelo TJ/MG reforça a necessidade de que o consumidor, antes de recorrer ao Poder Judiciário, tão somente demonstre ter buscado solução por meio de canais administrativos.

Tal entendimento, ao fixar tese favorável à exigência da tentativa prévia de composição, representa mais um passo no alinhamento entre jurisprudência e legislação, evidenciando a necessidade de adequação normativa.

Como analogia, pode-se citar o mandado de segurança, que exige o esgotamento das vias administrativas antes de sua impetração (art. 5º, inciso I, da Lei nº 12.016/2009), demonstrando que a exigência de tentativa prévia não representa obstáculo ao exercício do direito de ação, mas sim uma medida de racionalidade e responsabilidade processual.

Há atualmente diversos meios extrajudiciais eficazes para a solução de conflitos de consumo, como os canais de atendimento ao cliente (SAC), ouvidorias, plataformas digitais como o *Consumidor.gov.br*, além dos Procons e demais entidades de defesa do consumidor. Esses instrumentos oferecem alternativas céleres, acessíveis e menos onerosas para a resolução de demandas, muitas vezes com resultados satisfatórios para ambas as partes.

Como tive oportunidade aqui de me posicionar por várias ocasiões: o consumidor quer o seu problema resolvido e de forma rápida. Todos sabemos que o Judiciário é a forma menos eficiente nesse sentido.

Diante disso, é fundamental incentivar o uso dessas vias amigáveis e extrajudiciais, como etapa preferencial antes do ajuizamento de ações judiciais. O estímulo à composição prévia contribui diretamente para a agilização das demandas, o desafogamento do Poder Judiciário, que se encontra sobrecarregado com demandas que poderiam ser resolvidas administrativamente e infundadas², inclusive, desestímulo a litigância abusiva³.

¹ <https://www4.tjmg.jus.br/juridico/sf/relatorioAcordao?numeroVerificador=1000022157099700220246113134>



Não se pode legitimar a prática recorrente de ingresso diretamente com ações judiciais, muitas vezes com expectativa de indenização a partir de orientações vindas de redes sociais, sem sequer terem buscado contato com o fornecedor para tentar resolver o conflito de forma pacífica. Essa conduta, além de sobrecarregar o sistema de justiça, **desestimula a cultura da pacificação e da boa-fé**, pilares do processo civil contemporâneo. É portanto, a forma mais demorada e mais onerosa para todos os envolvidos, inclusive os fornecedores comprometidos com a qualidade dos serviços e produtos que oferecem.

A valorização da pretensão resistida — ou seja, a demonstração de que houve tentativa prévia de solução — deve ser vista como um mecanismo de racionalização do acesso à Justiça e não o inverso.

Considerando as preocupações da Deputada autora da proposta e visando extirpar os efeitos negativos apontados, oferecemos redação que visa conferir maior segurança jurídica às partes ao estabelecer que as conciliações e mediações extrajudiciais que resultarem em acordo formalizado terão validade jurídica e, sendo o caso, poderão ser utilizadas como prova documental, retirando elementos subjetivos que provocam insegurança jurídica.

Com isso, estimula-se a formalização adequada dos acordos, fortalecendo a cultura da pacificação, permitindo ao juiz avaliar a boa-fé das partes e a real necessidade da demanda.

Tal objetivo se traduz com a seguinte redação:

§ 6º Na hipótese de não realização da tentativa administrativa de realização do conflito, o consumidor justificará os motivos que impossibilitaram sua adoção antes do ingresso da demanda judicial, a fim de comprovar o interesse processual na demanda, sob pena de, a critério do juiz, extinção da ação, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil”.

SUGESTÃO 3: INTERESSE PROCESSUAL (Art. 17, § 1º do CPC)

Redação proposta:

§ 1º O interesse processual nas ações relativas a direitos patrimoniais disponíveis presume-se pela simples afirmação do autor de que há lesão ou ameaça a direito, nos termos do art. 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal.

Embora a proposta busque amparar-se no princípio da inafastabilidade da jurisdição, é necessário apresentar algumas considerações.

² [Juíza extingue processo que pedia indenização de banco por desconto indevido de R\\$ 0,49](#)

³ [A nova recomendação do CNJ sobre litigância abusiva: características e boas práticas - Portal CNJ](#)



O artigo 373, inciso I, do Código de Processo Civil estabelece expressamente que o ônus da prova incumbe ao autor quanto ao fato constitutivo de seu direito. Assim, a presunção de interesse processual com base apenas em alegação subjetiva não se sustenta juridicamente.

O interesse de agir, elemento essencial da ação, deve ser **comprovado**, e não presumido. A simples afirmação de lesão ou ameaça a direito, sem qualquer comprovação mínima, pode levar ao ajuizamento de ações infundadas, comprometendo a racionalidade e a eficiência do sistema de justiça. A proposta provoca o efeito oposto ao que se busca: mais judicialização.

A lesão alegada possui natureza subjetiva: o que uma parte entende como violação pode, sob análise jurídica, não configurar qualquer afronta concreta. Essa subjetividade, sem controle, favorece a litigância predatória e o uso indevido da via judicial.

Nesse contexto, o ajuizamento de uma ação judicial deve observar os critérios objetivos (semelhante ao interesse recursal, que repousa no binômio necessidade e utilidade), como:

- **Necessidade:** o processo judicial é a única ou última via eficaz para alcançar a solução do conflito? Se há meios administrativos ou extrajudiciais disponíveis e razoáveis, o uso direto da via judicial revela-se prematuro.
- **Utilidade:** a ação judicial é a via adequada ao tipo de conflito? É, portanto, a única via capaz de produzir o resultado pretendido? A ausência de tentativa prévia de solução, em muitos casos, evidencia que o processo não é o meio mais útil ou proporcional.

Por essas razões, é perigoso positivar que o interesse processual se presume pela simples afirmação do autor, razão pela qual recomenda-se a rejeição da proposta como sugerida.

SUGESTÕES 4 E 5: CONCILIAÇÃO (Art. 17, §§ 2º E 3º do CPC)

Redação proposta:

§ 2º A eventual tentativa de conciliação ou de solução administrativa do litígio, quando realizada, poderá ser comprovada por qualquer meio idôneo, inclusive registros de atendimento, reclamações em Procons, plataformas digitais, ou comunicação direta com o fornecedor.

§ 3º A ausência de resposta do fornecedor à reclamação administrativa gera presunção de veracidade das alegações do consumidor para fins de inversão do ônus da prova. (NR)



Com relação ao § 2º deste artigo, a previsão de que a tentativa de conciliação ou solução administrativa possa ser comprovada por qualquer meio idôneo é razoável. Essa flexibilização contribui para a transparência das tratativas extrajudiciais e facilita inclusive a produção de provas pelo próprio fornecedor, conferindo maior segurança jurídica às partes envolvidas. Nosso texto anterior já trazia tal objetivo de modo que não há oposição ao texto proposto pela deputada em relação ao § 2º, com os seguintes ajustes para contemplar o prazo de manifestação presente no substitutivo:

§ 2º Tratando-se de ação decorrente da relação de consumo, a tentativa de conciliação ou de solução administrativa do litígio poderá ser comprovada por qualquer meio idôneo, inclusive registros de atendimento, reclamações em Procons, plataformas digitais, ou comunicação direta com o fornecedor não atendida ou não respondida no prazo de até 10 (dez) dias úteis. (NR)

Quanto ao § 3º, a redação proposta é preocupante. Diferentemente da esfera judicial, o processo administrativo não possui natureza contenciosa plena, e o contraditório e a ampla defesa não se manifestam com a mesma intensidade.

Em nosso parecer havíamos estabelecido que a ausência de justificativa na resposta produz a inversão do ônus da prova, favorecendo o consumidor, a saber:

§ 3º Em havendo prova inequívoca da tentativa de resolução da demanda nos termos dos §§ 1º e 2º deste artigo, cuja solicitação não tenha sido respondida com a devida justificativa, caberá a inversão do ônus da prova do art. 6º, VIII, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

A Deputada propõe que a ausência de resposta é que produz a inversão do ônus da prova.

No entanto, a simples ausência de resposta, o chamado silêncio, pode decorrer de diversos fatores alheios à vontade do fornecedor, como falhas na notificação que resultem na ausência de ciência efetiva, acionamento de fornecedor que não é a parte legítima, etc. Isso é diferente, por exemplo, da emissão de um protocolo de recebimento de demanda como é amplamente praticado pelos fornecedores, uma evidência inconteste.

A presunção de veracidade com base apenas na ausência de resposta compromete o princípio da imparcialidade e pode resultar em decisões administrativas frágeis, sem respaldo jurídico sólido.

No âmbito jurídico, mesmo diante da revelia, a presunção de veracidade é relativa⁴. O juiz ainda deve analisar criticamente os fatos e as

⁴ AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE CONSIGNAÇÃO EM PAGAMENTO CUMULADA COM PEDIDO DE ADJUDICAÇÃO COMPULSÓRIA E INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. VIOLAÇÃO AOS ARTS. 489, § 1º, IV, E 1 .013 DO CPC/2015. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. REVELIA.



provas, não estando vinculado à aceitação automática dos pedidos do autor. O artigo 373 do CPC reforça que o ônus da prova incumbe a quem alega o fato constitutivo do direito, e não à parte que eventualmente se silencia.

Para corrigir esses efeitos colaterais indesejados, propomos nova redação para que esteja minimamente alinhado à lógica vigente, respeitando o contraditório, a ampla defesa e a segurança jurídica.

Portanto, acreditamos que a inversão do ônus da prova já assegurada no texto do substitutivo mostra-se mais eficaz, motivo que nos leva a preferir o texto atual.

SUGESTÃO 6: “POSTURA” DAS PARTES SOBRE SOLUÇÃO DE CONFLITO (Art. 491, § 3º do CPC)

Redação proposta:

“Art. 491

§3º Na definição da extensão da obrigação extrapatrimonial, o juiz poderá considerar, entre outros elementos, a postura das partes durante eventual tentativa de resolução do conflito, sem prejuízo do direito de ação do ofendido.”

Embora seja nobre a intenção seja valorizar a conduta das partes na fase pré-processual, o uso do termo “**postura**” revela-se genérico e subjetivo, o que pode gerar interpretações ambíguas ou até mesmo distorcidas.

A ausência de critérios objetivos para avaliação dessa “postura” compromete a imparcialidade da análise judicial, sobretudo em contextos nos quais não há registro formal da tentativa de conciliação ou mediação (como ata lavrada por pessoa com fé pública).

Ademais, é importante destacar que o fornecedor ou credor não está obrigado a realizar acordo, conforme previsto no artigo 313 do Código

PRESUNÇÃO RELATIVA DE VERACIDADE DOS FATOS. JURISPRUDÊNCIA DO STJ. RECURSO NÃO PROVIDO. 1 . Fica inviabilizado o conhecimento de temas trazidos na petição de recurso especial, mas não debatidos e decididos nas instâncias ordinárias, porquanto ausente o indispensável prequestionamento. Aplicação das Súmulas 282 e 356 do STF. 2. **A revelia não importa em procedência automática dos pedidos, porquanto a presunção de veracidade dos fatos alegados pelo autor é relativa, cabendo ao magistrado a análise conjunta das alegações e das provas produzidas.** Precedentes. 3. Agravo interno não provido.

(STJ - AgInt no AREsp: 1588993 SP 2019/0285072-6, Relator.: Ministro RAUL ARAÚJO, Data de Julgamento: 26/10/2020, T4 - QUARTA TURMA, Data de Publicação: DJe 24/11/2020)



Civil. O exercício legítimo do direito de não transigir não pode ser interpretado como conduta negativa ou penalizável. Por isso, recomenda-se cautela na redação do dispositivo, evitando termos vagos que possam comprometer a segurança jurídica e a equidade entre as partes, daí porque recomenda-se sua rejeição.

Também neste dispositivo apresentamos proposta para atender ao objetivo da parlamentar substituindo o termo “postura” das partes por critérios objetivos, como **demonstração de disponibilidade, diligência e boa-fé do fornecedor** na tentativa de solução consensual. Isso evita subjetivismos e valoriza condutas concretas que evidenciem o esforço do fornecedor em resolver o conflito, podendo ser consideradas pelo juiz na definição da extensão de eventual obrigação extrapatrimonial.

Estamos, portanto, oferecendo redação alternativa que assegura os mesmos objetivos, mediante a inclusão de inciso X, com a seguinte redação:

X - a demonstração de disponibilidade, diligência, boa-fé e esforço na tentativa de solução prévia da controvérsia, com vistas à mitigação da ofensa. (NR)

SUGESTÃO 7: ASSISTÊNCIA POR ADVOGADO (Art. 842 do CC)

Redação proposta:

“Art. 842. As conciliações extrajudiciais poderão ser celebradas diretamente entre as partes ou com a assistência facultativa de advogados, defensores públicos, órgãos de defesa do consumidor ou mediadores credenciados.

Parágrafo único. As conciliações com êxito poderão ser homologadas judicialmente, a pedido das partes, produzindo os efeitos de transação previstos no art. 487 da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015.” (NR)

Acreditamos que o endereçamento dado às Demandas nºs 1 e 2 atendem a preocupação externada pela Deputada.

SUGESTÃO 8: OPÇÃO DA VIA ADMINISTRATIVA (Art. 107-A do CDC)

Redação proposta:

Art. 107-A. O consumidor poderá optar por submeter sua reclamação ou conflito ao tratamento administrativo em órgãos



públicos, plataformas digitais ou entidades de defesa do consumidor, sem prejuízo do direito de acesso direto ao Poder Judiciário.

Parágrafo único. Nenhuma lei, ato normativo ou decisão administrativa poderá impor a obrigatoriedade de tentativa prévia de conciliação como condição para o ajuizamento de ação judicial.” (NR)

A redação proposta para o artigo 107-A do Código de Defesa do Consumidor, reforça-se a crítica de atribuição de faculdade ao consumidor para buscar a via administrativa, pois isto esvazia completamente o propósito do Projeto de Lei nº 533/2019, que visa justamente incentivar a resolução prévia de conflitos antes da judicialização. A emenda propõe medida antagônica ao disposto no projeto de lei.

Análise realizada pela Advocacia Geral da União demonstrou que, se nada foi feito, as trajetórias atuais indicam despesas cada vez maiores com gastos públicos direcionados ao Poder Judiciário (onerando o cidadão de forma crescente), aumento constante na quantidade de ações judiciais no país, maior lentidão das decisões em função do “entulhamento” do Poder Judiciário. Se nada for feito, poderemos testemunhar no futuro próximo um colapso desse sistema.

Na prática, aqueles que buscam a “indústria das indenizações” tendem a preferir diretamente a via judicial, sem sequer tentar contato com o fornecedor. A ausência de estímulo à composição extrajudicial, como já mencionado, perpetua a sobrecarga do Judiciário e desestimula a cultura da pacificação.

No mínimo, para não prejudicar a intenção original do projeto, recomenda-se ao menos a inclusão de medidas paliativas, como a previsão da via administrativa como etapa **preferencial** à judicialização, sob pena de esvaziamento da finalidade do projeto original. Acreditamos que essa é uma importante concessão feita visando a construção de um acordo que permita evoluir a proposição.

Visando construir acordo para votação, propõe-se que o consumidor **preferencialmente** submeta sua reclamação ou conflito ao tratamento administrativo antes de recorrer ao Judiciário. Essa redação valoriza a via administrativa como etapa recomendável, incentivando a resolução célere e colaborativa dos conflitos. Para os fornecedores comprometidos com o consumidor, trata-se de uma oportunidade de demonstrar boa-fé e resolver demandas com menor custo e desgaste.

Diante disso, assegura-se o interesse da autora de que o consumidor possa ingressar judicialmente, mesmo sem ter cumprida a exigência da pretensão resistida, hipótese na qual apresentará suas razões e a decisão caberá ao juiz.

A redação proposta é a seguinte:



“Art. 107-A. O consumidor submeterá, preferencialmente, sua reclamação ou conflito ao tratamento administrativo em órgãos públicos, plataformas digitais ou entidades de defesa do consumidor, como etapa prévia à judicialização.”(NR)

Associado ao dispositivo no qual se assegura ao consumidor o direito de ingressar judicialmente, mesmo sem a submissão prévia ao fornecedor, esclarecendo os motivos que o levaram a isso, assegura o objetivo da nobre deputada.

Portanto, das **OITO** propostas oferecidas pela nobre Deputada Gisela Simona, estamos acatando, com substitutivo, quase a totalidade oferecendo, uma vez mais, inequívoco compromisso em dialogar com os membros deste colegiado.

Ante o exposto, somos pela aprovação do Projeto de Lei nº 533, de 2019, da ESB nº 1/2019 e da EMC nº 1/2023 – CDC, com substitutivo.

Sala da Comissão, de de 2025.

Datado e assinado digitalmente

Deputado VINICIUS CARVALHO

Relator



COMISSÃO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 533, DE 2019

NOVA EMENTA: Acrescenta dispositivos à Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 - Código de Processo Civil, à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, e à Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, que estabelece o Código de Processo Civil, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 3º.....

.....

§ 4º. As conciliações extrajudiciais com êxito, quando assistidas por advogado e forem homologadas judicialmente, serão reconhecidas como transação para fins do artigo 487, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, excluídas as transações resolutivas de litígios relativas à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. (NR)

§ 5º Em se tratando de demandas oriundas de relações de consumo, são admitidas conciliações e mediações extrajudiciais realizadas por qualquer meio legítimo, inclusive nos órgãos públicos ou plataformas digitais de atendimento ao consumidor e, na hipótese de celebração de acordo, terão validade jurídica e poderão ser utilizadas como prova documental em eventual processo judicial. (NR)

§ 6º Na hipótese de não realização da tentativa administrativa de realização do conflito, o consumidor justificará os motivos que impossibilitaram sua adoção antes do ingresso da demanda judicial, a fim de comprovar o interesse processual na demanda, sob pena de, a critério do juiz, extinção da ação, nos termos do artigo 485, inciso VI, do Código de Processo Civil”. (NR).

.....

“Art. 17.....

§ 1º O interesse processual nas ações relativas a direitos patrimoniais disponíveis prescinde de demonstração, ainda que de forma mínima, da existência de tentativa prévia de resolução extrajudicial do conflito ou justificar sua ausência, como forma de comprovar a necessidade e adequação da via judicial. (NR)



§ 2º Tratando-se de ação decorrente da relação de consumo, a tentativa de conciliação ou de solução administrativa do litígio poderá ser comprovada por qualquer meio idôneo, inclusive registros de atendimento, reclamações em Procons, plataformas digitais, ou comunicação direta com o fornecedor não atendida ou não respondida no prazo de até 10 (dez) dias úteis. (NR)

§ 3º Em havendo prova inequívoca da tentativa de resolução da demanda nos termos dos §§ 1º e 2º deste artigo, cuja solicitação não tenha sido respondida com a devida justificativa, caberá a inversão do ônus da prova do art. 6º, VIII, da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. (NR)

§ 4º A inversão do ônus da prova referida no parágrafo anterior não será cabível quando a solicitação do Autor tiver sido respondida, de forma justificada em pelo menos um dos canais por ele utilizado. (NR)

§ 5º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se somente ao réu que disponha de canais acessíveis de comunicação, analógicos ou digitais, com rastreabilidade ou que ofereça acesso gratuito ou patrocinado a esses canais.” (NR)

.....

“Artigo 491.....

.....

§ 3º Na definição da extensão da obrigação extrapatrimonial, o juiz levará em consideração:

- I - a intensidade do sofrimento ou da humilhação;
- II - os reflexos pessoais e sociais da ação ou da omissão;
- III - a extensão e a duração dos efeitos da ofensa;
- IV - as condições em que ocorreu a ofensa;
- V - o grau de dolo ou culpa;
- VI - a ocorrência de retratação espontânea;
- VII – o esforço efetivo para minimizar a ofensa por meio da tentativa de solução prévia por parte do ofendido;
- VIII - a situação social e econômica das partes envolvidas; e
- IX - o grau de publicidade da ofensa;
- X - a demonstração de disponibilidade, diligência, boa-fé e esforço na tentativa de solução prévia da controvérsia, com vistas à mitigação da ofensa. (NR)

.....



Art. 2º A Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 841. Só quanto a direitos patrimoniais de caráter privado se permite a transação.” (NR)

Art. 842.....

§ 1º As conciliações extrajudiciais com êxito assistidas por advogado serão homologadas judicialmente e reconhecidas como transação nos termos do artigo 487, inciso III, alínea “b” deste Código, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, excluídas as transações resolutivas de litígios relativas à cobrança de créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária. (NR)

§ 2º Em se tratando de demandas oriundas de relações de consumo, são admitidas conciliações e mediações extrajudiciais realizadas por qualquer meio legítimo, inclusive nos órgãos públicos ou plataformas digitais de atendimento ao consumidor e, na hipótese de celebração de acordo, terão validade jurídica e poderão ser utilizadas como prova documental em eventual processo judicial.” (NR)

.....

Art. 3º A Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art. 107-A. O consumidor submeterá, preferencialmente, sua reclamação ou conflito ao tratamento administrativo em órgãos públicos, plataformas digitais ou entidades de defesa do consumidor, como etapa prévia à judicialização.”(NR)

Art. 4º. A Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, passa a vigorar com a seguinte alteração:

“Art. 1º.....

.....

§ 4º. As conciliações extrajudiciais com êxito, quando as partes estiverem assistidas por advogados, poderão ser homologadas judicialmente, hipótese em que serão reconhecidas como transação para fins de aplicação do art. 487, inciso III, alínea “b”, da Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, observado o disposto no art. 9º da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, junto aos órgãos integrantes da Administração Pública ou do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, bem como por intermédio de centros ou câmaras de solução de conflitos, Câmaras privadas de conciliação e mediação vinculadas aos órgãos conveniados ao Conselho Nacional de Justiça ou aos Tribunais para a resolução



consensual de conflitos, presencialmente ou pelos meios eletrônicos disponíveis, excluídas as transações celebradas nos termos da Lei nº 13.988, de 14 de abril de 2020.” (NR).

.....

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, de de 2025.

Datado e assinado digitalmente

Deputado VINICIUS CARVALHO

Relator

