

## PROMOTORIAS DE JUSTIÇA DO CONSUMIDOR: “EVOLUÇÃO, METAS E PRIORIDADES”

JOSÉ GERALDO BRITO FILOMENO

Procurador de Justiça — Coordenador das Promotorias de Justiça  
do Consumidor do Estado de São Paulo

1. Retrospectiva Histórica: 1.1 Promotorias do Consumidor como órgãos conciliadores — 1.2 Como órgãos supletivos de atendimento individual — 1.3 Atribuições concorrentes: posição do Ministério Público no “código do consumidor”: 1.3.1 Fiscal da lisura das condições gerais dos contratos — 1.3.2 *Dominus litis* 1.3.3 Promovente da ação civil pública — 1.3.4 Litisconsórcio e *custos legis* — 2. Ministério Público, Outros órgãos e Entidades de Proteção ao Consumidor — Missão Institucional: 2.1 Ministério Público e Polícia — 2.2 Ministério Público e Procons — 2.3 Ministério Público e Entidades Cíveis — 2.4 Ministério Público e Judiciário — 3. Macrotemas de Defesa do Consumidor — Âmbito Coletivo: 3.1 Saúde — 3.2 Segurança — 3.3 Qualidade de produtos e serviços — 3.4 Quantidade — 3.5 Publicidade — 3.6 Práticas Comerciais — 4. Eleição de Prioridades — Questões Individuais e Coletivas: 4.1 Estruturação e dados técnicos — 4.2 Metas, prioridades e sua aferição — 5. Coordenações ou Centros de Apoio Operacional de promotorias do Consumidor — Atividades-Meio e Fim: 5.1 A antiga coordenação de curadorias do consumidor e justificativas para sua criação — 5.2 Institucionalização do órgão de atividade-meio — 5.3 Centros de Apoio Operacional — estrutura e atribuições — 6. Conclusões.

### 1. Retrospectiva histórica

Pode-se desde logo afirmar que embora o surgimento das novas atribuições do Ministério Público no setor de proteção ou defesa do consumidor não date de longo tempo, o certo é que precederam ao próprio enunciado do art. 5.º, II, do “Código de Defesa do Consumidor” de sete anos, considerando-se que a então “Curadoria de Proteção ao Consumidor” de São Paulo foi criada em 13.6.83, logo seguida, em 1984, pelo “Serviço Especial de Defesa Comunitária de Santa Catarina” (DECOM), em 1985 pelo idêntico tipo de atendimento do Ministério Público do Ceará, em 1986 pela Equipe de Proteção ao Consumidor do Rio de Janeiro, e assim por diante. Foi notável o seu desempenho, além de terem tido rápida evolução.

Assim é que, como será visto passos adiante, de um atendimento individualizado — ora mantido no caso do Estado de São Paulo apenas para comarcas desprovidas de Procons ou Cedecons ou então de Juizados de Conciliação ou Pequenas Causas — passou-se rapidamente para uma tratativa coletiva dos problemas que afligem o consumidor, aliás tarefa precípua do Ministério Público, tendo-se em vista sua destinação constitucional (art. 127 da CF).

E tudo isso, em curto espaço de tempo, a demonstrar, como já o fizéramos em 1985, que as Promotorias do Consumidor, ao lado de outros órgãos de proteção ou defesa do consumidor, são importante *instrumento* para que os interesses desse sejam respeitados.

Naquela oportunidade ainda fizemos ver que o sistema brasileiro de proteção ou defesa do consumidor englobava a um só tempo o sistema nórdico, cujo representante máximo é o *Ombudsman*, e o sistema norte-americano e europeu, com maior destaque para agências não governamentais devotadas a esse mister, além do *defensor del pueblo* ibero-americano.<sup>1</sup>

1.1 Assim é que, exigindo a “lei orgânica do Ministério Público de São Paulo” de 1982, que a cada comarca fosse designado um Promotor de Justiça que cuidasse da defesa do consumidor no âmbito administrativo, mesmo porque sequer se falava na sua tutela civil, sobretudo coletiva, ou então de um Juizado de Pequenas Causas, tal foi colocado logo em prática em junho/83, por expressa determinação do então Procurador-Geral de Justiça, Dr. Paulo Salvador Frontini, com nossa designação para atuar como Curador do Consumidor.

Com apenas a experiência de atendimento ao público, rotineira nas comarcas do interior do Estado, só que concentrada em questões de família, acidentes do trabalho, questões trabalhistas quando da inexistência de Juntas de Conciliação e Julgamento, procuramos adaptá-lo à nova matéria que se nos apresentava.

Como o núcleo inicial de Promotoria do Consumidor instalou-se nas próprias dependências do Procon de São Paulo, e por força de convênio (de fato existente já desde aquela época, e formalizado em março/85), o que se fazia era o acolhimento de reclamações individuais de consumidores, reclamações essas não satisfeitas por intermédio já dos atendentes e encaminhantes do mencionado órgão precípua de proteção ao consumidor, e de que nascia um procedimento tendente a uma nova tentativa da resolução da pendência.

A Promotoria do Consumidor então expedia uma notificação, sob pena de condução coercitiva ao reclamado, e um convite ao reclamante, tentando-se uma conciliação reduzida por escrito, sob forma de confissão de dívida — referida prática, aliás, até hoje é utilizada pelo Procon.

Quando do advento da Lei 7.244, de 11.11.84, mais conhecida como “lei dos Juizados de Pequenas Causas”, os “termos de acordo” passaram

1. *Curadoria de Proteção ao Consumidor*, APMP, 1985, *Manual de Direitos do Consumidor*, ed. Atlas, São Paulo, 1991 e “*Defensor del Pueblo*”, in *Revista del Ministerio Público*, Peru, 1987.

a ter força de título executivo extrajudicial, *ex vi* do parágrafo único do seu art. 55, desde que contivessem o “referendo” do Promotor de Justiça, admitindo-se posteriormente o seu protesto formal, sobretudo para fins de pedido de requerimento de falência do fornecedor de produtos e serviços recalcitrante.

Centenas de acordos foram conseguidos mediante referida técnica, e continuam a sê-lo nos Procons e nas Promotorias de Justiça em localidades onde aqueles inexistem ou então Juizados de pequenas causas.

1.2 As Promotorias de Justiça do Consumidor, pois, com a criação e instalação de Procons ou Sedecons nas cidades do interior do Estado, passaram a ser instrumento da defesa do consumidor individualmente considerado, mas apenas nos lugares onde outros instrumentos equivalentes inexistam.

As regras de atendimento ao consumidor, outrora prevista pelo *Manual de Atuação dos Promotores de Justiça do Estado*, mais particularmente nos arts. 225-227, constam hoje do Ato PGJ-SP 60/91, da seguinte forma: são atribuições *precípua*s de Promotor de Justiça do Consumidor instaurar e presidir inquérito civil, de ofício ou a requerimento do interessado, ou nos casos da lei, por determinação do Procurador-Geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público, instaurar e presidir procedimentos informativos, de ofício ou a requerimento do interessado, propor ação civil pública e outras medidas judiciais cabíveis, intervir, como fiscal da lei, nos autos de ações civis públicas propostas por quaisquer dos demais legitimados ativos, promover o arquivamento de inquérito civil e de peças de informação, encaminhando-as ao Conselho Superior do Ministério Público, requisitar a instauração de inquérito policial para apuração de infrações penais relacionadas com sua atuação, encaminhar peças de processos ou procedimentos aos órgãos competentes do Ministério Público para adoção das medidas judiciais ou extrajudiciais cabíveis, zelar, dentro dos limites de suas atribuições, pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos constitucionais ligados à sua área de atuação, representar aos órgãos públicos para adoção das medidas administrativas, nos casos atinentes à sua área de atuação, requisitar informações, certidões, exames ou perícias e quaisquer documentos, de pessoa física ou jurídica bem como de qualquer órgão público ou privado, inclusive conveniado, no prazo que assinar, não inferior a 10 dias, expedir notificações em procedimentos de sua competência, sob pena de condução coercitiva, informar ao Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor sobre a propositura e andamento dos inquéritos civis e ações civis públicas. Também a Lei Complementar Estadual 667, de 26.11.91, além de criar dois novos cargos especiais de Promotoria do Consumidor da Capital, perfazendo três, já que o de 1989, reza competir-lhes “zelar pela defesa judicial e extrajudicial dos interesses difusos e coletivos relacionados com o consumidor”.

1.3 As atribuições previstas pelo inc. XIII do art. 1.º do mencionado Ato PGJ 60/91 e art. 3.º dizem respeito diretamente ao posicionamento

do órgão do Ministério Público de defesa do consumidor no rol de instrumentos da política nacional de relações de consumo previsto no art. 5.º do “código do consumidor”.

E, com efeito, o primeiro dispositivo retro-invocado reza que é atribuição do Promotor de Justiça do Consumidor “contatar órgãos e entidades locais relacionados com sua área de atuação, visando à obtenção de dados, perícia, estudos e pareceres, bem como à atuação conjunta no zelo pelo cumprimento de normas atinentes à saúde, qualidade e segurança de produtos e serviços oferta e publicidade, condições gerais de contratos e questões pertinentes”.

Já o art. 3.º dispõe que, “no caso de reclamações individuais de consumidores em comarcas onde não haja órgãos próprios de atuação na área (Sedeccon, Cedecon, Procon etc.), nem Juizados Informais de Conciliação ou Juizados Especiais de Pequenas Causas, o membro do Ministério Público, com as atribuições de que trata este ato, deverá proceder na forma das normas que disciplinam o atendimento ao público (Res. 6/85-PGJ, de 28.8.85)”.

Essa, pois, é a primeira constatação do posicionamento do Ministério Público no concernente à sua caracterização como órgão de proteção ao consumidor, ou seja, com *um dos instrumentos* da política nacional das relações de consumo (inc. II do art. 5.º do “código do consumidor”).

1.3.1 Já por força do art. 51, § 4.º (“é facultado a qualquer consumidor ou entidade que o represente requerer ao Ministério Público que ajulze a competente ação para ser declarada a nulidade de cláusula contratual que contrarie o disposto neste código ou de qualquer forma não assegure o justo equilíbrio entre direitos e obrigações das partes”), a Promotoria do Consumidor é *fiscal da lisura das condições gerais de contratos*.

E nesse aspecto, as Promotorias do Consumidor do Estado de São Paulo têm ajuizado ações civis públicas com vistas à proscrição das chamadas “cláusulas-mandato” em contratos de financiamento, cartões de crédito etc., de outras que em aquisição de lotes de terrenos estabelecem perda das quantias pagas em caso de desistência do compromissário comprador, outras ainda em “cursos de computação” que exigem prestações abusivas, o mesmo ocorrendo com contratos relativos a “planos de saúde” etc.

De salientar-se ainda nesse aspecto que muitas das vezes, como nos casos dos “planos de saúde” e “cartões de crédito”, bastaram algumas ações ajuizadas para que outras entidades procurassem as Promotorias para a adequação das novas exigências legais.

1.3.2 Consoante o disposto nos arts. 61-80 do “Código do Consumidor”, que cuida das sanções penais, o Ministério Público é colocado como *dominus litis* absoluto na persecução dos delitos contra as relações de consumo, abrindo-se, porém, a possibilidade de uma “ação penal subsidiária coletiva” (art. 80) em caso de sua inércia.

1.3.3 Como já ficara assentado pela Lei 7.347, de 24.7.85, e ora reiterado pelo art. 81, I, do “Código do Consumidor”, o Ministério Público, embora concorrentemente com outras entidades ali enumeradas, é colocado

como “promotor da ação civil pública”, que preferimos chamar simplesmente de “ação coletiva”.

1.3.4 Por força do art. 113 ainda do “Código do Consumidor”, criou-se a possibilidade de um litisconsórcio facultativo entre o Ministério Público Federal e outros Ministérios Públicos dos Estados e Distrito Federal, circunstância tal já vivenciada por nós em ação civil pública movida em face da antiga Cobal, Interbrás e a própria União Federal, com o fito de evitar-se a distribuição de partidas de leite importado da Europa após o acidente nuclear da Tchernobyl, e que inspirou o referido dispositivo.

Finalmente, nos termos do disposto no art. 92 do “Código do Consumidor”, o Ministério Público é *custos legis* nas ações coletivas propostas pelos outros legitimados a tanto.

## **2. Ministério Público, outros órgãos e entidades de proteção ao consumidor — Missão institucional**

Embora o Ministério Público seja colocado, como já visto, como um dos instrumentos de defesa do consumidor, cabendo-lhe ainda a prerrogativa, concorrente, de propor, *parens patriae*, ações coletivas (arts. 81 e 82 do “Código do Consumidor”), não se pode perder de vista sua destinação pública e social, delineada pela CF em seu art. 127, ou seja, como Instituição defensora da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

E, com efeito, consoante ponderado pela Prof.<sup>a</sup> Ada Pellegrini Grinover:<sup>2</sup> “... tanto os interesses ou direitos difusos como os coletivos, para os efeitos do código devem ser “transindividuais de natureza indivisível”. A indivisibilidade do bem jurídico tutelando, nota mais marcante dos interesses ou direitos difusos e coletivos, deve dizer respeito a toda a coletividade (difusos) ou a todo o grupo, categoria ou classe de pessoas (coletivos), o que significa que entidades privadas e públicas, inclusive o Ministério Público, não estão legitimados para a tutela de interesses individuais agrupados (exceção feita à hipótese prevista no inc. III do mesmo dispositivo), mormente em se tratando de interesses contrapostos de membros de um mesmo grupo, classe ou categoria de pessoas. Essa mesma interpretação deve prevalecer em relação ao inc. III do art. 129 da CF, sob pena de se transformar o Ministério Público em defensor de interesses individuais disponíveis quando a sua atribuição institucional é mais relevante ao que se extrai do texto dos arts. 127 e ss. da CF. Em linha de princípio, somente os interesses individuais indisponíveis estão sob a proteção do *Parquet*. Foi a relevância social da tutela a título coletivo dos interesses ou direitos individuais homogêneos que levou o legislador a atribuir ao Ministério Público e a outros entes públicos a legitimação para agir nessa modalidade de demanda molecular, mesmo em se tratando de interesses e direitos disponíveis”.

2. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor — Comentado pelos Autores do Anteprojeto, Forense Universitária, Rio, 1991 (arts. 81 e 82).

Não é outra a opinião de Hugo Nigro Mazzilli,<sup>3</sup> salientando que os novos dispositivos do “Código do Consumidor devem ser sopesados em confronto com os contidos nos arts. 127 e 129 da CF, lembrando que já à luz da nova Constituição, alguns acórdãos do TJSP mantiveram o entendimento anterior, que negava legitimidade ao Ministério Público para a defesa de interesses coletivos dos credores, quando cessada a liquidação.

É nesse exato sentido igualmente a lição de Paulo Fernando Campos Salles de Toledo,<sup>4</sup> ao apreciar matéria relativa a instituições financeiras liquidadas pelo Banco Central do Brasil, asseverando que a intervenção do Ministério Público, por intermédio de suas Promotorias de Falência, somente se justificam durante a liquidação, cessando quando houver a suspensão dessa, exatamente porque aí se estará diante de interesses individuais exclusivamente.

É mister, em seguida, ver-se qual tem sido e como deve ser o relacionamento do Ministério Público, no desempenho de Promotoria de Justiça do Consumidor, e outros órgãos ou entidades que se dedicam ao mesmo tema.

2.1 As Promotorias de Justiça do Consumidor, como já asseverado passos atrás, tiveram sua primeira aparição no cenário da defesa ou proteção do consumidor em 1983, com a nossa designação para exercer as funções de “Curadoria Especializada”, conforme aliás determina a “Lei Orgânica Estadual de São Paulo” do Ministério Público.

Na mesma ocasião, mais precisamente ao ensejo da posse do Governador Franco Montoro, criou-se o chamado “Departamento Estadual de Polícia do Consumidor”, conhecido pela sigla Decon merecendo destaque duas de suas quatro divisões: a Divisão de Investigações sobre Infrações contra a Economia Popular e a de Investigações sobre Infrações contra a Saúde Pública e Meio Ambiente.

Desde logo houve um profícuo relacionamento da então Curadoria com os Srs. Delegados de Polícia das Delegacias de Polícia ligadas às referidas divisões, não apenas no que tange à instauração de inquéritos policiais com vistas à apuração de infrações dentro da temática ora tratada, como também na troca de informações e conduções coercitivas nos termos ainda da “lei orgânica estadual do Ministério Público”.

Quando existentes as “equipes criminais”, procurava-se a sua interligação com o setor de proteção ao consumidor propriamente dito do Ministério Público e o Decon, notadamente a “equipe de delitos diversos”, que tratava precipuamente dos crimes contra a saúde pública e economia popular.

Embora o Ato PGJ-SP 60/91, como já visto, coloque como uma das atribuições do Ministério Público na área de proteção ao consumidor a requisição de inquéritos policiais em matéria agora genericamente chamada de “relações de consumo”, não são os Promotores de Justiça da área que oferecem a denúncia e acompanham a subsequente ação penal, mas sim uma das Promotorias Criminais Centrais ou Regionais da Capital, e as

3. “Interesses Coletivos no Código do Consumidor”, jornal *O Estado de São Paulo*, ed. de 10.5.91, p. 21 e Protocolado 5.991/91-MPSP.

4. *Justitia*, revista do Ministério Público de São Paulo, n. 153/96.

Promotorias Criminais do Interior, dentro da nova organização da Instituição no Estado de São Paulo.

De qualquer forma, sempre que determinado caso demande uma atenção maior pelo setor especializado, são acompanhados o inquérito policial e a ação penal competente por intermédio do setor denominado "Central de Inquéritos Policiais".

É o que está acontecendo presentemente, p. ex., em matéria de produtos alimentícios com sujidades, notadamente condimentos de largo uso pela população, sonegação de medicamentos e publicidade enganosa.

2.2 Com o "Código do Consumidor" os chamados Procons, ou Sedecons e Cedecons (isto é, "Serviços — municipais — ou Centros — de defesa do consumidor") ganharam não apenas legitimidade para propositura das ações coletivas do consumidor<sup>5</sup> como também da ação penal pública subsidiária<sup>6</sup> além de poderem expedir notificações que, desatendidas, caracterizam crime de desobediência.<sup>7</sup>

Ora, isto coloca referidos órgãos precípuos de proteção ao consumidor — no Estado de São Paulo mais de duas centenas de Municípios já contam com eles — igualmente como outros instrumentos da implementação da política nacional das relações de consumo, consoante discriminado pelo art. 5.º do "Código do Consumidor", e com atribuições concorrentes com as das Promotorias de Justiça do Consumidor.

2.3 Da mesma forma as associações de defesa ou proteção ao consumidor têm idênticas atribuições, exceto o poder de notificação, como é evidente, já que não são entidades investidas de Poder Público.

Não raro, porém, tem-se observado desgastantes e inúteis superposições de tais atribuições.

Desde 1990 as Promotorias de Justiça do Consumidor, nos locais onde inexistem Procons, Sedecons ou Juizados de Pequenas Causas, como visto, não atendem reclamações individuais de consumidores.

Não obstante isso, porém, em algumas localidades os Procons ou Sedecons ainda continuam a encaminhar-lhes reclamações não resolvidas, o que é foco constante de desgaste: o consumidor, muitas vezes mal informado pelos atendentes de referidos órgãos no sentido de que o Promotor de Justiça irá de qualquer forma resolver a pendência, mas frustrado, p. ex., diante da recalcitrância de determinado fornecedor que julga ter a razão de seu lado, acaba por protestar tanto contra o órgão precípuo de proteção ao consumidor como contra a Promotoria de Justiça que tentou mais uma vez uma solução conciliatória.

Ora, já que tanto um como outra têm atribuição concorrente, resta claro que o Ministério Público, como vocação para as questões coletivas, até por mandamento constitucional, e por determinação expressa em ato normativo, deve priorizar essas em detrimento de pleitos exclusivamente de ordem individual e, por conseguinte, disponíveis.

Ajunte-se a isso tudo o desperdício de energia e recursos públicos.

Aliás o que acontecia no início das atividades das Promotorias do Consumidor era uma espécie de encaminhamento a uma "segunda instância"

5, 6, 7. Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078, de 11.9.90) arts. 82, III, 80 e 55, § 4.º, respectivamente.

caso o Procon não conseguisse resolver a contento dado conflito de interesses puramente privados e individuais.

Ora, tanto uma como outra instância, à guisa de argumentação, aí incluídos os Juizados Informais de Conciliação, tentam apenas uma solução negociada e conciliatória. Caso não se consiga tal intento, sua atividade cessa por aí mesmo, cabendo-lhe, no máximo, orientar o interessado a constituir advogado, se puder arcar com as despesas e custas do processo, ou então a procurar a assistência judiciária. Nada mais do que isso.

Caso contrário será uma seqüência de procura por uma solução amigável que não se realizará, com compreensível irritação para consumidor individualmente considerado.

Mas não é só. O mesmo tem acontecido com as questões coletivas do consumidor, muitas vezes.

Recentemente o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor de São Paulo (IDEC) encomendou a uma instituição holandesa a elaboração de laudos de análise de preservativos masculinos encontrados no mercado brasileiro, chegando-se à conclusão de que apenas uma marca atendia a exigências técnicas de meio adequado à prevenção da "Síndrome de Imuno-deficiência Adquirida" (SIDA ou, em inglês, "AIDS").

Sem adentrarmos no mérito da questão, já que se teria que discutir se os produtos em pauta são ou não disciplinados pelas normas brasileiras como meios eficazes de prevenção de doenças venéreas — com certeza o são como meios contraceptivos — o que se fez foi denunciar amplamente o fato à imprensa e encaminhar cópias da denúncia aos Ministérios Públicos Federal e do Estado de São Paulo, à Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania etc.

Ou seja, ao invés de o próprio IDEC adotar as medidas que lhe parecessem cabíveis, isto é, no âmbito administrativo representar ao Inmetro (Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial) para se saber da adequação dos produtos às normas já existentes, sua reformulação etc., ou até, se comprovada a inadequação, o ajuizamento da medida prevista pelo art. 102 do "Código do Consumidor",<sup>8</sup> no que toca ao âmbito civil da tutela do consumidor, aqui sem dúvida difusamente considerado, preferiu denunciar o fato publicamente e encaminhar representação aqueles órgãos.

Resultado: as entidades e órgãos, aturdidos, passaram a solicitar idênticos informes, o que sem dúvida é um desperdício de energia e recursos.

Em caso também ligado à saúde pública, foram adotadas semelhantes atitudes superpostas e em desperdício, a partir de uma denúncia de um portador de paraplegia, usuário habitual de um supositório, cuja bula em português não trazia o mesmo alerta constante da sua correspondente americana ("pode causar dependência em uso prolongado").

O próprio fabricante, perplexo e em arrazoado, indagava do Promotor de Justiça do Consumidor de Itapeverica da Serra, onde tem suas

8. "Art. 102. Os legitimados a agir na forma deste código poderão propor ação visando a compelir o Poder Público competente a proibir, em todo o território nacional, a produção, divulgação, distribuição ou venda ou a determinar alteração na composição, estrutura, fórmula, ou acondicionamento de produto".

principais instalações fabris, afinal de contas a quem deveria dirigir-se, porquanto já atendera a chamamento da Procuradoria da República na Capital de São Paulo, da Comissão de Direitos Humanos da OAB etc.

Muitas vezes, por outro lado, as Promotorias de Justiça, que como já salientado, atuam por expressa disposição legal como *custos legis* nas ações movidas por outras entidades, são por essas criticadas por esposarem posicionamento contrário à sua pretensão.

Ora, na posição de fiscal da lei, o Ministério Público, como curial, adota a posição que, de acordo com a convicção livre de seu órgão atuante, e de acordo com os ditames da lei aplicável à espécie, lhe pareça a mais adequada, ainda que contrária à pretensão da entidade autora.

Por outras vezes ainda, as Promotorias do Consumidor recebem dessas entidades e dos próprios Procons representações no sentido de que promovam as medidas administrativas e judiciais competentes, quando elas próprias têm legitimidade concorrente para tanto.

Aliás, grande foi a pressão, sadia, aliás, de tais órgãos ainda que desprovidos de personalidade jurídica, no sentido de obterem a legitimidade para propositura de ações coletivas.

É mister, pois, que bem se equacionem tais circunstâncias, para o fim de evitar-se conflitos de atribuições e sobretudo desperdícios e superposição delas, com prejuízos para a celeridade e eficácia das medidas a serem concretamente adotadas.

2.4 Com relação ao Poder Judiciário, é-lhe reservado obviamente papel de destaque como instrumento da defesa do consumidor, falando o art. 5.º, III, do “Código do Consumidor” em “Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo”.

Com efeito, já existem dezenas de Juizados Informais de Conciliação e Juizados de Pequenas Causas que atendem inúmeros casos individuais de impasses surgidos nas relações de consumo, foro mais adequado para tanto, aliás, no nosso entender, já que ao Poder Judiciário é que compete dirimir todo e qualquer conflito de interesses quer no âmbito individual quer no coletivo. Só que seu número é certamente ainda pequeno em comparação com a demanda da população.<sup>9</sup>

Fala-se ainda na criação de Juízos ou Varas Especializadas, que não se confundem, evidentemente, com aqueles outros de pequenas causas.

Nesse caso, entendemos que já se justificaria a criação de uma ou mais de uma vara para julgamento das questões coletivas, não apenas de consumidores, como também de outros interesses de âmbito coletivo, como os compreendidos na tutela do meio-ambiente, direitos do cidadão, pessoas portadoras de deficiência etc.

O TJSP tem-se manifestado já em diversas questões que interessam à tutela coletiva do consumidor, e especificamente, no que diz respeito ao ajuizamento de ações pelas Promotorias de Justiça do Consumidor.

A primeira ação civil pública de que se tem notícia no direito brasileiro em matéria de interesse do consumidor foi ajuizada pela Promotoria de Justiça do Consumidor de Campinas, Estado de São Paulo, objetivando

9. No Estado de São Paulo existem cerca de 80 Juizados Informais de Conciliação e de Pequenas Causas.

a imposição de obrigação de fazer a fabricante de álcool para queima e limpeza no tocante à qualidade, ou seja entregá-lo ao consumo com o grau exigido pelas normas técnicas do Inmetro, tudo sob pena de pagamento de multa por frasco que viesse a ser apreendido doravante.

E ao que se saiba foi igualmente o primeiro caso, ao menos quanto a mérito da questão envolvida, a ser apreciado pela 2.<sup>a</sup> instância, que negou provimento a recurso do referido fabricante confirmando destarte a obrigação cominatória imposta pelo Juízo da 6.<sup>a</sup> Vara Cível de Campinas.<sup>10</sup>

Mas também o TJSP tem questionado a intervenção do Ministério Público quando se trata de interesses difusos e principalmente coletivos, já tendo decidido por mais de uma vez ser ele parte ilegítima para litigar em casos, p. ex., de divergência de pagamento de mensalidades escolares.

Num desses casos, da comarca de Itapira, a Procuradoria-Geral de Justiça de São Paulo interpôs recurso extraordinário, já que o julgado do mencionado tribunal contraria frontalmente o disposto no inc. III do art. 129 da CF, que fala em interesses “difusos” e “coletivos”, já que na hipótese se visou pura e simplesmente a impor obrigação de adequar-se a escola às normas então vigentes no concernente à fixação e reajustes de encargos educacionais.<sup>11</sup>

Ora, referida obrigação, decorrência da lei, constitui-se em interesse indivisível ligado a todo e qualquer pai de aluno matriculado na escola recalcitrante, diferentemente de eventuais repetições de quantias indevidamente recebidas. Nesse caso talvez, sim, seja discutível a viabilidade de pedido formulado pelo Ministério Público, já que se trataria de interesses individuais homogêneos de origem comum (isto é, desrespeito à lei que regula os mesmos reajustes e fixação de encargos educacionais), e é o que tentamos equacionar mediante a edição da “Súmula de Entendimento” — CENACON 5/92.<sup>12</sup>

De qualquer forma, a jurisprudência ainda está sendo elaborada, à medida em que as ações de consumidores, individuais ou coletivas, chegam às instâncias superiores.

### 3. Macrotemas de defesa do consumidor — Âmbito coletivo

Como sempre fazemos questão de enfatizar, o Ministério Público deve ser encarado apenas como um dos instrumentos de defesa do consumidor ao lado dos demais previstos pelo art. 5.<sup>o</sup> do “Código do Consumidor”.

Destarte, e realisticamente, já que os recursos materiais e humanos são limitados, sem falar-se no amplíssimo leque de atribuições confiado à Instituição pela Constituição de 1988, há que se concentrar esforços em temas considerados relevantes dentro da defesa do consumidor como um

10. Nosso *Manual* ... já cit., item 7.4.3.

11. Nosso *A Questão das Mensalidades Escolares*, APMP livreto, 1991, e *Justitia* 153, além do RE 136.199-SP e acórdãos proferidos nas Ap. cíveis 152 240-1/3, 8.<sup>a</sup> Câmara e 157.789-1/4 da 7.<sup>a</sup> Câmara do TJSP, favoráveis à tese do Ministério Público.

12. *DOESP*, Sec. I, de 17.7.92, pp. 42 e 43 e item 6 deste trabalho.

todo, e que nós nos permitimos denominar de “macrotemas da defesa do consumidor”.

E assim mesmo, dentre eles, há que se eleger prioridades sem o que se tornará impraticável e ineficaz a atuação das Promotorias de Justiça do consumidor.

Desde logo, portanto, há que se bem avaliar se as mesmas Promotorias devem ou não cuidar de questões individuais, e de questões coletivas, ou apenas dessas.

De nossa parte, e informado pela experiência prática de quase dez anos de Promotoria do Consumidor em São Paulo e Coordenador da área especializada, entendemos que a atuação daquela no âmbito dos interesses individuais do consumidor é supletiva, ou seja, quando efetivamente inexistirem na localidade de sua atuação outros órgãos ou instrumentos alternativos, exatamente pelas razões já invocados em passos anteriores deste trabalho.

Por outro lado, dentro da temática genérica e coletiva do consumidor, há que se ter em mira seis classes de interesses ou “macrotemas”, conforme itens subseqüentes.

3.1 Saúde do consumidor, em face de produtos e serviços que possam causar-lhe males de qualquer natureza.

Nesse aspecto poderíamos citar, como exemplo, a célebre questão da importação de carne e leite da Europa após o acidente termonuclear de Tchernobyl, em que houve ações do Ministério Público para que se evitasse seu consumo.

Outros exemplos: programas de monitoramento ou ações civis públicas visando à melhoria da qualidade do leite, sangue distribuído em bancos de sangue (exigência de testes para seleção e evitar-se a propagação de doenças como a AIDS, hepatite, chagas etc.), controle da qualidade da água servida à população, alertas em bulas de medicamentos, latas de produtos perigosos etc.

3.2 Segurança do consumidor também em face de produtos e serviços que possam oferecer riscos à incolumidade pessoal, como defeitos em máquinas, veículos etc.

3.3 Qualidade de produtos e serviços, à luz do que estabelecem os dispositivos do “código do consumidor” a exigirem a qualidade ofertada e prometida e indenização ou satisfação em decorrência de vícios que aqueles possam apresentar (art. 18 do “Código do Consumidor”, p. ex.).

3.4 Quantidade de produtos no que diz respeito a volume e peso, notadamente os constantes da cesta básica, tendo sido freqüentes os casos em que os institutos de peso e medidas verificam fraudes metrológicas, que têm sido objeto de ações civis públicas visando-se à cessação daquelas e ressarcimento dos prejuízos que, indeterminados quanto aos titulares dos interesses violados, serão objeto de indenização revertida ao fundo de que trata o art. 13 da Lei 7.447/85.

3.5 Publicidade enganosa ou abusiva, como definidas pelo art. 37 e §§ do “Código do Consumidor” é outro tema relevante que merece atenção das Promotorias de Justiça do Consumidor, sobretudo em decorrência de sua difusão por rádio e televisão e outros meios de comunicação de massa.

3.6 Práticas comerciais consideradas aqui quaisquer manobras, principalmente por vias contratual, ou então de mercado,<sup>13</sup> que lesam o consumidor, ou então que potencialmente apresentem riscos ao seu patrimônio.

E nesse sentido a Promotoria do Consumidor de São Paulo, Capital, tem proposto várias ações civis públicas contra administradoras de cartões de crédito, planos de saúde e instituições financeiras, visando ao banimento definitivo da chamada "cláusula mandato", já coroadas de sucesso, já que bastaram algumas delas para que outras entidades procurassem o órgão especializado para a elaboração de termos de compromisso com idêntico objetivo.

#### 4. Eleição de prioridades — Questões individuais e coletivas

Estabelecido primeiramente que a atividade das Promotorias do Consumidor devem concentrar-se nas questões que dizem respeito aos consumidores coletivamente considerados, e terem por base os seis temas atrás invocados, é mister também que sejam eleitas prioridades, já que os recursos tanto materiais como humanos são restritos, sem falar-se, repita-se, na gama formidável de novas atribuições com que se defronta atualmente o Ministério Público.

"Eleger prioridades diversas", como já advertia René Descartes, "é a melhor maneira de aviltar todas".

4.1 Além da limitação de recursos assinalada, deve-se ter em conta o suprimento de dados técnicos indispensáveis para avaliação de determinada questão objeto de investigações pelo órgão do Ministério Público.

Nesse aspecto é vital o contato com outras entidades, notadamente universidades, institutos de pesquisas, associações de classes etc. com vistas à viabilização de obtenção de laudos, perícias e pareceres técnicos.

No que diz respeito ao Estado de São Paulo, foi providencial o dispositivo constitucional constante do inc. XXIX do art. 115 de sua Constituição, determinando expressamente que "a administração pública direta ou indireta, as universidades públicas e as entidades de pesquisa técnica e científica oficiais ou subvencionadas pelo Estado prestarão ao Ministério Público o apoio especializado ao desempenho das funções de Curadoria de Proteção de Acidentes do Trabalho, da Curadoria de Defesa do Meio Ambiente e de outros interesses coletivos e difusos".

Desta forma, independentemente de convênios, tem o Promotor de Justiça à sua disposição uma considerável rede de instituições que podem prestar-lhe os esclarecimentos técnicos necessários ao aquilatamento de dada questão que lhe é encaminhada para propositura de medida judicial ou então providência de caráter administrativo.

4.2 As prioridades, por outro lado, dependerão basicamente de pesquisa ou oitiva dos Promotores de Justiça do Consumidor das diversas regiões de cada Estado, que certamente terão peculiaridades próprias.

No Estado de São Paulo, desde o início de sua administração, o Dr. Antônio Araldo Ferraz Dal Pozzo, na qualidade de Procurador-Geral

13. Nosso "Abuso do Poder Econômico e Defesa do Consumidor" na *Revista da Faculdade de Direito das FMU*, São Paulo, 1992, n. 6.

de Justiça, estabeleceu o plano institucional, renovável anualmente, e por intermédio do qual, dividindo-se as atividades do Ministério Público em Promotorias Criminais, e Promotorias Cíveis, e o Estado em regiões administrativas, em número de 11, elabora-se o plano anual de atuação em cada área especializada, ouvindo-se os Promotores de Justiça de todo o Estado em reuniões freqüentes.

Cabe então aos Centros de Apoio Operacional de cada uma das áreas especializadas (isto é, do consumidor, meio-ambiente, infância e juventude, pessoas portadoras de deficiência, direitos constitucionais do cidadão, acidentes do trabalho e criminais) expor suas necessidades, plano de atuação e prioridades à Procuradoria-Geral que as aprova.<sup>14</sup>

No caso específico das Promotorias de Justiça do Consumidor, foram estabelecidas as seguintes prioridades:

a) Na rubrica Saúde, procedimentos administrativos, inquéritos civis e ações civis públicas visando a garantir boa qualidade da água servida à população, sobretudo em decorrência da ameaça de epidemia de cólera que assola o país.

b) Em matéria de quantidade de produtos, idênticas providências, sobretudo por intermédio do Instituto de Pesos e Medidas que periodicamente realiza fiscalização dos produtos expostos à venda.

c) Na questão das Práticas Abusivas, o controle abstrato ou concreto das cláusulas abusivas em contratos de adesão, partindo-se da requisição de formulários das diversas administradoras de cartões de crédito, planos de saúde e instituições financeiras, para verificar-se se contêm ou não as mencionadas cláusulas, deparando-se com as já mencionadas “cláusulas de mandato”, prontamente objeto de ações civis públicas.

Insta, pois, que se faça desde logo a opção pelos temas que preocuparão as Promotorias do Consumidor, sob pena de desperdício de esforços, já que outras entidades têm atribuições concorrentes, evitando-se superposições das ações empreendidas, sem falar na enorme diversidade de assuntos envolvidos na complexa questão da defesa do consumidor.

## **5. Coordenações ou centros de apoio operacional de promotorias do consumidor — Atividades-meio e fim**

Resta-nos agora tratar das chamadas “coordenações” ou, mais recentemente, dos “centros de apoio operacional de promotorias”, mais especificamente no setor de proteção ou defesa do consumidor.

Insta desde logo advertir-se que de nada adianta a criação de referidos órgãos, nitidamente de atividade-meio, em face das Promotorias de Justiça, órgãos de atividade-fim, antes de se ter a experiência nessas últimas.

5.1 No caso do Estado de São Paulo, para se ter uma idéia do que se quer transmitir, a antiga “Coordenação das Promotorias de Justiça-Curadorias de Proteção ao Consumidor” somente se deu em 11.3.85, por força

14. O “Plano Geral de Atuação do Ministério Público” para 1992 foi publicado no *DOESP*, Sec. I, de 20.2.92, p. 32.

do Ato PGJ 2/85,<sup>15</sup> estabelecendo-se então que o referido órgão, sob nossa coordenação, exercia “as atribuições em todas as comarcas do Estado, desempenhando, além das atividades expressas em lei, a integração entre o Ministério Público e os órgãos oficiais de defesa do consumidor, a nível estadual e municipal”.

Ou seja, referido órgão de atividade-meio somente surgiu por absoluta necessidade, após quase dois anos de nossa efetiva atuação como Promotor de Justiça do Consumidor de São Paulo — órgão de atividade-fim — e a partir da constatação de que nossa atuação já não se limitava a casos específicos da cidade de São Paulo, mas também a outras localidades, já que colegas começaram a procurar a Promotoria-Curadoria do Consumidor da Capital no sentido de buscarem orientação e subsídios para o seu próprio atendimento das questões que envolvem conflitos de relações de consumo.

Foi assim, pois, e não sem antes o necessário aprendizado da prática de Promotoria do Consumidor, que surgiu o órgão distinto denominado no início “Coordenação” e, mais recentemente, “Centro de Apoio Operacional das Promotorias do Consumidor” por força do Ato PGJ 1, de 5.3.90.<sup>16</sup>

Ora, “coordenar” sugnifica antes de mais nada “dispor segundo certa ordem e métodos, organizar, arranjar, ligar, juntar por coordenação, traçar diretrizes”.<sup>17</sup>

O fundamento para a criação das antigas coordenações hoje, repita-se, “centros de apoio operacional”, já surgira com a edição da “lei orgânica paulista do Ministério Público” citada passos atrás, mais especificamente em seu art. 32, I, n. 11, a saber: “São atribuições do Procurador-Geral de Justiça (administrativas) criar equipes especializadas na 1.ª e na 2.ª instâncias, e designar os seus membros”.

Por outro lado, a concepção dos referidos órgãos como tendo nítidas atribuições de atividade-meio, encontra-se no art. 8.º do Dec. estadual 28.322, de 5.9.88, que deu nova redação a dispositivos do Dec. estadual 20.850, de 14.3.83. Além disso, as antigas coordenações, assim como sua nova versão, são encaradas como órgãos de assessoria técnica do gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça, mais especificamente como “grupo técnico”, e “constituídos por Procuradores de Justiça, especialmente designados pelo Procurador-Geral de Justiça” (§ 1.º).

“As Coordenações”, com efeito, e nos precisos termos do § 2.º do referido art. 8.º daquele decreto, “destinam-se a coordenar a atuação dos órgãos-fins do Ministério Público, especialmente em áreas especializadas, articulando-os com órgãos oficiais ou entidades privadas que desenvolvam atividades na mesma área ou em outra conexa”.

Apesar de tal ênfase, o § 3.º ainda do dispositivo ora analisado excepciona a atividade-meio marcante das “coordenações” estabelecendo que “por delegação do Procurador-Geral de Justiça, as coordenações poderão

15. Nosso *Curadoria de Proteção ao Consumidor: Aspectos Gerais, Práticos e Ação Civil Pública*, série “Cadernos Informativos”, APMP, 1987, p. 194.

16. DOESP, Seq. 1, 6.3.90, p. 16 e nosso *Manual* ... já cit., p. 343.

17. Aurélio Buarque de Holanda Ferreira, *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*, ed. Nova Fronteira — verb. “coordenar”.

exercer atividade-fim em qualquer comarca do Estado, por delegação do Procurador-Geral de Justiça.

5.2 A institucionalização das coordenadorias como órgãos efetivos no âmbito do Ministério Público do Estado de São Paulo, além dos decretos estaduais retro-referidos, deu-se pela edição de outro, de n. 27.070, de 8.6.87, que disciplinou o “fundo estadual de reparação dos interesses difusos lesados”, previstos pelo art. 13 da Lei 7.347/85.

E isto ao criar um conselho gestor do mencionado fundo, tendo a seguinte composição: Secretários da Cultura, de Defesa do Consumidor, da Fazenda, da Justiça, do Meio-Ambiente, Procurador-Geral de Justiça, Procurador de Justiça-Coordenador das Curadorias de Proteção ao Consumidor, Procurador de Justiça-Coordenador das Curadorias de Proteção ao Meio-Ambiente, e aos bens e direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico, três representantes das associações referidas nos incs. I e II do art. 5.º da Lei federal 7.347, de 24.7.85 (art. 4.º do mencionado decreto estadual).

Referido dispositivo foi mantido quando da edição da Lei estadual 6.536, de 13.11.89, mais especificamente em seu art. 5.º.<sup>18</sup>

5.3 Ainda dentro do esquema evolutivo adotado para o desenvolvimento deste trabalho, o aludido Ato PGJ 1/90 bem definiu as atribuições dos “centros de apoio operacional de promotorias” — apresentar ao Procurador-Geral de Justiça sugestões para a elaboração da política institucional e de programas específicos, responder pela execução dos planos e programas de sua área, em conformidade com as diretrizes fixadas, assistir ao Procurador-Geral de Justiça no desempenho de suas funções, acompanhar as políticas nacional e estadual de suas áreas, propor alterações legislativas ou a edição de normas jurídicas; manter permanente contato com o Poder Legislativo, federal e estadual, inclusive acompanhando o trabalho das comissões técnicas encarregadas do exame de projetos de lei, representar o Ministério Público, por delegação do Procurador-Geral de Justiça, nos órgãos perante os quais tenha assento, colaborar com os poderes públicos ou órgãos privados em campanhas educacionais, manter permanente contato e intercâmbio com entidades públicas ou privadas que, direta ou indiretamente, se dediquem ao estudo ou à proteção dos bens, valores ou interesses que lhes incumbe defender; prestar atendimento e orientação às entidades com atuação na sua área, sugerir a realização de convênios; zelar pelo cumprimento das obrigações do Ministério Público decorrentes de convênios firmados; divulgar as atividades e trabalhos do Ministério Público; sugerir a edição de atos e instruções tendentes à melhoria dos serviços do Ministério Público; efetuar a articulação entre os órgãos do Ministério Público e entidades públicas ou privadas; promover a integração e o intercâmbio entre os órgãos de execução, inclusive para efeito de atuação conjunta ou simultânea quando cabível; propor, em conjunto com os órgãos locais de execução, ou por solicitação destes quando entender convenientes, as medidas judiciais cabíveis, cíveis ou criminais, principalmente, acessórias ou cautelares, instaurar inquérito civil, de ofício e presidi-lo sempre que instaurado por determinação do Procurador-Geral de

18. Nosso *Manual* ... cit., p. 345.

Justiça ou por recomendação do Conselho Superior do Ministério Público, sem prejuízo das atribuições dos órgãos locais, promover o arquivamento de peças de informação e, no caso do inciso anterior, de inquérito civil, ou encaminhá-los aos órgãos do Ministério Público para as medidas cabíveis; prestar auxílio aos órgãos de execução do Ministério Público na instrução de inquéritos civis ou no desenvolvimento de medidas processuais, requisitar inquéritos policiais, laudos, certidões, informações, exames e quaisquer documentos diretamente de órgãos públicos ou privados, inclusive conveniados; expedir notificações nos procedimentos de sua competência, sob pena de condução coercitiva; receber representações ou qualquer outro expediente, instaurando o respectivo procedimento, para as medidas cabíveis; manter arquivo atualizado das petições iniciais das ações civis públicas e das portarias instauradoras de inquéritos civis, ajuizadas ou baixadas pelos órgãos de execução e pelo próprio centro de apoio; desenvolver estudos e pesquisas, criando ou sugerindo a criação de grupos e comissões de trabalho; promover ou sugerir a realização de cursos, palestras e outros eventos; remeter informações técnico-jurídicas aos órgãos ligados à sua atividade e, finalmente, apresentar ao Procurador-Geral de Justiça relatório anual das atividades do Ministério Público na sua ordem.

Vê-se, por conseguinte, o quão amplas são as atribuições dos centros de apoio operacional,<sup>19</sup> entendendo-se que a necessidade de sua existência é manifesta, pelas seguintes razões em síntese: a) especialização; b) uniformização de posicionamento;<sup>20</sup> c) contatos externos sobretudo na obtenção de laudos, exames, perícias ou simplesmente esclarecimentos técnicos; d) fornecimento de subsídios aos Promotores de Justiça da área especializada; e) divulgação de seu trabalho, não apenas como material essencial para o suprimento de banco de dados, como também para estimular sua própria atividade.

O trabalho de acompanhamento efetuado pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias do Consumidor é feito a partir de comunicações pelos Promotores de Justiça da área dando conta da instauração de inquérito civil ou então da propositura de medidas cautelares ou ações civis públicas, procedendo-se então ao seu devido registro e autuação (tarja vermelha para inquérito civil, verde para medida judicialmente proposta, amarela para encaminhamento a outro setor, preta para arquivamento e azul para expedientes de estudos e pesquisas).

Da parte do Centro de apoio, procura-se então fornecer ao Promotor de Justiça comunicante eventuais elementos disponíveis (petições sobre a

19. Pelo referido Ato PGJ-SP 1/90, são os seguintes os Centros de Apoio Operacional de Promotorias de Justiça, além do consumidor: — meio-ambiente, infância e juventude, acidentes do trabalho, criminais, pessoas portadoras de deficiência, de defesa dos direitos constitucionais do cidadão e de uso e regularização do solo urbano.

20. Recentemente foram editadas 10 súmulas de entendimento sobre questões práticas enfrentadas pelo Cenacôn — publicadas no *DOESP*, Seç. I, de 17.7.92, p. 42.

matéria, doutrina, acórdão, legislação etc.) para subsidiar seu trabalho, comunicando-se igualmente à Associação Paulista do Ministério Público a iniciativa, bem como à imprensa a medida com vistas à sua divulgação.

A partir daí os autos de acompanhamento, também denominados pela praxe de “autos-espelhos”, vêm à conclusão do Coordenador ou Promotor de Justiça Auxiliar do Centro de apoio para comunicação permanente com o Promotor de Justiça encarregado da questão, inclusive para acompanhamento de feitos junto aos tribunais.<sup>21</sup>

Nos casos de inquéritos civis ou simples procedimentos informativos instaurados de ofício ou por representação pelo próprio Centro de Apoio Operacional, os expedientes são encaminhados, devidamente instruídos, às Promotorias de Justiça competentes, na qualidade de órgãos de atividade-fim ou de execução propriamente ditos.

Recentemente o Cenacon-SP instaurou 25 inquéritos civis para apurar a qualidade de águas sanitárias que, submetidas à análise pelo Instituto “Adolfo Lutz” apresentavam teor de cloro abaixo do mínimo legal, no caso abaixo de 2%, encaminhando-os posteriormente, após averiguações prévias, às diversas Promotorias de Justiça do Consumidor do Estado. O mesmo procedimento já havia sido adotado anos atrás com relação à adulteração de álcool e mais recentemente ainda com relação à adulteração do vinagre e condimentos.

Igualmente nesses casos são abertos autos de acompanhamento, mesmo porque, em se tratando de inquérito civil, o Promotor de Justiça encarregado deve officiar ao Cenacon solicitando, os Promotores de Justiça do interior via telefone e correspondência informal (“memorandos”).

Materialmente falando, cada procedimento ou inquérito civil obedece a um rito sumário e bastante simples, com termos procedimentais e autuação em pastas próprias (isto é, carimbos de juntada, conclusão, informação etc. e pastas amarelas, para os expedientes do Cenacon, brancas para procedimentos informativos e verdes para inquéritos civis propriamente ditos).

Na qualidade de Coordenador chegamos a propor ações civis públicas em conjunto com os Promotores de Justiça do Consumidor da Capital, medida essa, todavia, excepcional e autorizada pelo ato que disciplina as atribuições dos Centros de Apoio Operacional, como vistos.<sup>22</sup>

Graças à informatização e ao concurso de dedicados funcionários, o Cenacon já implementou mala direta para o encaminhamento de material aos Promotores de Justiça da área — em número de trezentos — inaugurada com o envio das primeiras súmulas de entendimento.

Os registros dos procedimentos no Cenacon, outrossim feitos desde 1985 em fichas de cartolina e em livro próprio, estão sendo transferidos para microcomputador, facilitando-se destarte a consulta e rastreamento do andamento de cada um além de sua localização no arquivo, se já encerrado.

21 e 22. Tal se verificou na ação civil pública movida em face do Sindicato dos Estabelecimentos de ensino do Estado de São Paulo para obter-se a declaração de nulidade do contrato-padrão por ele engendrado e imposto aos pais e alunos — in nosso *Manual* ... cit., pp. 311 a 331.

## 6. Conclusões

6.1 As Promotorias de Justiça do Consumidor são apenas um dos instrumentos de proteção ou defesa do consumidor, conforme preconizado pelo art. 5.º da Lei 8.078/90.

6.2 As atribuições das referidas Promotorias do Consumidor devem ser concentradas na defesa coletiva do consumidor, e assim mesmo tendo por parâmetro o interesse público, quanto à abrangência, e social quanto à sua qualificação, nos termos da destinação constitucional do Ministério Público.

6.3 Quanto às questões individuais do consumidor, a atuação das Promotorias de Justiça de Proteção ao Consumidor é supletiva, ou seja, a ser desempenhada nos lugares onde inexistam outros instrumentos alternativos.

6.4 Mesmo no sentido coletivo da defesa ou proteção ao consumidor, porém, o Ministério Público, tendo-se em vista a limitação de recursos humanos e materiais, suas vastas atribuições constitucionais e concorrência com os demais instrumentos institucionais de defesa ou proteção ao consumidor, deve eleger prioridades.

6.5 As prioridades no âmbito coletivo da defesa ou proteção do consumidor devem ser eleitas a partir de “macrotemas” de referida tutela, a saber: saúde e segurança do consumidor em face de produtos e serviços perigosos ou nocivos, qualidade e quantidade desses ofertados no mercado, publicidade e práticas comerciais, com enfoque, nesses casos, à prevenção e ressarcimento de prejuízos.

6.6 Desempenhando cada Promotor de Justiça papel relevante de operador social, semelhante ao do *Ombudsman* nórdico, ou do *defensor del pueblo* ibero-americano, será sua sensibilidade que irá definir metas e prioridades a serem implementadas em planos de atuação e avaliação de resultado.

6.7 As Coordenações ou Centros de Apoio Operacional de Promotorias de Justiça incumbe não apenas coletar as detecções por essas feitas, como também equacionar meios e recursos para a execução dos planos de atuação. Além disso, como órgão de “atividade-meio”, deve acompanhar o desenvolvimento das atividades daquelas — órgãos de “atividades-fim” ou de execução — fornecendo-lhes, sempre, que possível, subsídios para o desenvolvimento de sua atividade.

6.8 Incumbe ainda às “Coordenações” ou “Centros de Apoio Operacional” firmar entendimento para a resolução de questões suscitadas junto às Promotorias de Justiça, sem caráter vinculativo, mediante súmulas e pareceres, a serem modificados à medida em se firmando entendimentos doutrinários e jurisprudenciais divergentes.