

# Tutela coletiva do consumidor pelo Ministério Público por meio do Termo de Ajustamento de Conduta

## *Collective consumer protection by the Public Prosecutor by means of the Conduct Adjustment Agreement*

*Elias Jacob de Menezes Neto*<sup>1</sup>

*Fabricio Germano Alves*<sup>2</sup>

*Wagner Franklin da Costa*<sup>3</sup>

**Resumo:** O presente trabalho trata da defesa coletiva do consumidor efetuada pelo Ministério Público por meio do Termo de Ajustamento de Conduta. Serão abordados os limites e implicações desses meios que visam proteger os direitos transindividuais. O estudo desse tema demonstrará como a sociedade pode solucionar diversos problemas que estão presentes no mercado de consumo por meio de entidades que atuam no âmbito administrativo. Existe um desconhecimento por parte da população a respeito das competências do Ministério Público. Objetiva-se analisar a atuação do Ministério Público na tutela dos direitos transindividuais. A metodologia utilizada consiste em pesquisa básica, com abordagem dedutiva e qualitativa, pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que, mesmo com todo um aparato legal ainda se demonstra um uso tênue destes meios de proteção, por desconhecimento da população, precisando de mais estudos para revelar os limites e consequências acerca do Termo de Ajustamento de Conduta.

**Palavras-chave:** Direitos do Consumidor. Ministério Público. Termo de Ajustamento de Conduta. Direitos Transindividuais. Tutela Administrativa.

---

<sup>1</sup>Doutor e mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN. Professor efetivo da UFRN, integrando o quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito (Mestrado). Bolsista de Produtividade em Desenvolvimento Tecnológico e Extensão Inovadora do CNPq. Coordena o Laboratório de Governança Pública/UFRN. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1153-8899> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9152955193794784>.

<sup>2</sup>Doutor e Mestre em Sociedad Democrática, Estado y Derecho pela Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU) – Espanha. Mestre em Direito (UFRN). Especialista em Direito do Consumidor e Relações de Consumo (UNP). Especialista em Docência no Ensino Superior (FMU). Advogado. Professor da Graduação e Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8230-0730>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4247505371266682>.

<sup>3</sup>Discente do curso de Bacharelado em Direito na UFRN. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7708-0668> Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3509783855344464>.

**Abstract:** The present work deals with collective consumer protection carried out by the Public Prosecutor by the means of the Conduct Adjustment Agreement. The limits and implications of these means to protect transindividual rights will be addressed. The study of this theme will demonstrate how society can solve various problems that are present in the consumer market by entities that operate in the administrative sphere. There is a lack of knowledge among the population about the competencies of the Public Prosecutor's Office. The objective is to analyze the role of the Public Prosecutor's Office in protecting transindividual rights. The methodology used consists of basic research, with deductive and qualitative approach, bibliographic and documentary research. It is concluded that, even with a whole legal apparatus it is still demonstrated a tenuous use of these means of protection, for ignorance of the population, needing more studies to reveal the limits and consequences about the Conduct Adjustment Agreement.

**Keywords:** Consumer's right. Public Prosecutor's Office. Conduct Adjustment Agreement. Transindividual rights. Administrative Supervision.

## 1. Introdução

O presente trabalho tratará da defesa do consumidor na seara administrativa protagonizada pelo Ministério Público, que é o responsável por promover o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) na defesa dos direitos transindividuais, artigo 5º, §6º da Lei Federal nº 7.347/85.

Desse modo, a problemática da pesquisa consiste na definição dos limites e implicações do TAC que visa proteger os interesses difusos, coletivos e individuais homogêneos, neste se englobando a defesa do consumidor, através do Termo de Ajustamento de Conduta, regidos pela Lei Federal nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública).

O presente estudo demonstrará também como a sociedade pode solucionar diversos problemas que estão presentes no mercado de consumo de maneira eficiente a partir de entidades que atuam no âmbito administrativo, garantindo a concretização dos direitos dos consumidores, sem precisar recorrer ao Poder Judiciário.

Uma das principais dificuldades práticas para a efetivação da tutela administrativa do consumidor pelo Ministério Público é o desconhecimento por parte da população em geral a respeito das competências do referido

órgão. Assim, muitos problemas tendem a continuar no mercado de consumo porque a maioria dos consumidores que são diretamente prejudicados não tem interesse em enfrentar um longo e moroso processo judicial por algo que consideram “ínfimo”. Sendo assim, se mostrará absolutamente importante o estudo e a divulgação dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) como um elemento portado pelo Ministério Público na defesa administrativa do consumidor.

Desse modo, se almejará estudar como funcionam as TAC's e as possibilidades nas quais podem ser utilizadas. A partir disso, irá se compreender como o Ministério Público, através deste meio administrativo, pode atender sua função de protetor do consumidor, como declarado no artigo 25, inciso IV, alínea a e inciso VII da Lei Federal nº 8.625/93. Visando-se delimitação da competência do Ministério Público em defesa dos interesses coletivos, a efetividade desta defesa em comparação com defesas judiciais como a Ação Civil Pública e os efeitos da atuação deste órgão através deste meio de tutela administrativa do consumidor.

A metodologia utilizada consiste em pesquisa básica, visando a análise desses instrumentos, com abordagem dedutiva, estudando a generalidade que se aplica aos casos concretos, e qualitativa, observando as possibilidades de adequação da tutela administrativa, assim como seus ônus e bônus, método de pesquisa bibliográfico e documental, além de objetivo descritivo, cujo propósito é propor avaliação formativa que formule explicações e avaliações dessa tutela.

O trabalho se comporá em um capítulo introduzindo a análise do órgão do Ministério Público como um defensor do direito do consumidor, delimitando em que dispositivos normativos se fundam essa função desse órgão *sui generis*. Esse mesmo capítulo acerca do Ministério Público em defesa do consumidor se comporá em competências do Ministério Público, além de, relações de consumo, que são a base para que o CDC atue e, portanto,

institua o referido órgão como um legitimado, assim como um subcapítulo tratando da tutela coletiva do consumidor.

Ademais, esse estudo se comporá também de um capítulo ulterior que versará sobre meios processuais que este Ministério pode utilizar para tutelar administrativamente o consumidor e realizar suas competências, enfatizando-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). Ao final da fase de desenvolvimento restará o capítulo sobre como o Ministério Público pode intervir no caso prático de abuso de preços na situação da Greve dos Caminhoneiros. Por fim, a conclusão como um retentor das ilações do trabalho.

## 2. Ministério Público e a defesa do consumidor.

Primeiramente, a defesa dos consumidores é de tão primordial relevância que o legislador constituinte originário resolveu por sancioná-la no texto original da Constituição Federal de 1988, estabelecendo em seu artigo 5º, inciso XXXII que o Estado deve promover uma Lei para a defesa dos consumidores, assim como no artigo 170, inciso V que traz a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica.

Foi-se, portanto, tarefa do legislador ordinário formular a Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, uma lei especial que visa proteger os interesses individuais ou metaindividuais dos consumidores, visando o equilíbrio da relação que se estabelece entre consumidor e fornecedor – relação de consumo (BRAGA NETTO, 2014, p. 57-59).

### *2.1. Configuração da relação jurídica de consumo para incidência da proteção pelo legitimado Ministério Público.*

Entende-se que esse tipo de relação é quando se está delimitado um consumidor e um fornecedor, em lados contrários, tendo como objetos serviços ou produtos (BRAGA NETTO, 2014, p. 111). Trata-se de um vínculo entre o

destinatário final, consumidor ou entes análogos a este, e um fornecedor, sendo causada por um ato de consumo ou um acidente de consumo, e estando conectada a esta relação uma norma jurídica que nele incide, visando-se amenizar a desigualdade natural neste tipo de relação (BONATTO; MORAES, 2009, p. 63).

As referidas relações possuem elementos imprescindíveis que as constituem, por isso torna-se essencial o estudo de cada um desses elementos para a compreensão geral das relações jurídicas de consumo (ALVES, 2020, p. 70). Tratam-se de elementos subjetivos, objetivos e finalístico, também denominado casual.

Os elementos subjetivos se referem aos sujeitos que integram a relação, o consumidor e o fornecedor, já os objetivos seriam referentes aos objetos dessa relação jurídica, por último o finalístico, ou casuais, que seria o critério que estabelece ser consumidor apenas aquele que for destinatário final (GIANCOLI; ARAÚJO JÚNIOR; BARROSO, 2012, p. 30).

Genericamente, o consumidor, em stricto sensu é o destinatário final que utiliza produto ou serviço, podendo ser qualquer pessoa, tanto física quanto jurídica, como expresso no artigo 2º, caput do CDC, sendo encaixado como um elemento subjetivo da relação. Como destinatário final dos bens e serviços do mercado consumidor, este ente se torna hipossuficiente, característica estrita a alguns consumidores, e vulnerável, sendo essa vulnerabilidade uma característica perene de todos os tipos de consumidor (LISBOA, 2012, p. 93), por isso precisando da incidência da norma jurídica de defesa, como o CDC (POLLI, 2012, p. 143).

Os fornecedores seriam os que desenvolvem ações de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços, desde que seja pessoa física ou jurídica, regida por Direito Público ou Privado, ou até mesmo nacional ou estrangeira, inclusive um ente despersonalizado, como estabelecido no artigo 3º, caput do CDC.

O legislador ao estabelecer esses conceitos na própria lei almejou um conceito jurídico amplo, *numerus apertus*, o qual alcançou, pois, a norma reconhece esse arrolamento de papéis que caracterizam fornecedor como exemplos e não como limitadores do conceito jurídico, maximizando o campo de aplicação do sistema consumerista (ALVES, 2013, p. 57). O conceito de fornecedor instituído pelo CDC engloba até mesmo os que, sem personalidade jurídica, tiverem papéis nas várias fases do processo produtivo antes do produto ou serviço chegar ao destinatário final, desde que os que estiverem nessas fases façam disso sua profissão ou atividade principal (MURADIAN, 2013, p. 36).

Quanto ao conceito de produto ou serviço, que seriam os elementos objetivos desta relação de consumo. A Lei nº 8.078/90, em seu artigo 3º, §1º e §2º, estabelece-se que produto seria qualquer bem material ou imaterial, móvel ou imóvel, já serviços seriam qualquer atividade fornecida pelo mercado de consumo através de remuneração.

Demonstrando que o CDC trouxe um conceito de produto mais genérico, visando alcançar as diversas relações de consumo (RAPOSO, 2016, p. 27-28). Faz-se mister a expressão “qualquer bem”, tal expressão amplia o conjunto de produtos possíveis, mas se refere a todo bem existente no mundo jurídico-econômico (OLIVEIRA, 2014, p. 47). Desde que esse produto se insira para sanar a necessidade do consumidor, todos destinados ao consumidor, e permita o desenvolvimento da atividade do fornecedor (SANTANA, 2009, p. 82).

Outrossim, produtos podem ser móveis ou imóveis, materiais ou imateriais, podendo agregar-se de outras diversas classificações, fungíveis ou infungíveis, acessório ou principal, entre outras diversas classificações (MARQUES; BENJAMIN; BESSA, 2014, p. 120). Essa amplitude de produto agrega, inclusive, aqueles que não contém contraprestação econômica direta ou indireta, incidindo sobre produtos como amostra grátis a proteção do

sistema consumerista, não sendo esta uma condição essencial e caracterizadora de produto (NUNES, 2015; AMARAL, 2010, p. 116-11).

Já quanto aos serviços, outro conceito elementar da esfera objetiva das relações de consumo, são “qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração” (artigo 3º, §2º, CDC). Os serviços também possuem amplitude, no entanto os mesmos têm como condição essencial serem prestados através de uma contraprestação (SOUZA JÚNIOR, 2015, p. 19), inexistindo ressalva acerca do modo dessa contraprestação. Sendo uma atividade exercida no mercado de consumo, podendo ter naturezas diversas, como material, financeira ou até intelectual e que recebem uma contraprestação direta ou indireta de órgão público ou privado (NUNES JÚNIOR; MATOS, 2009, p. 8).

## *2.2. Competência do Ministério Público na tutela coletiva dos consumidores.*

Como demonstrado no tópico anterior, a defesa do consumidor é direito fundamental (artigo 5º, inciso XXXII, Constituição Federal), sendo, também princípio da ordem econômica (artigo 170, inciso V, Constituição Federal). Na qualidade de direitos fundamentais passam a irradiar sua influência para todo o ordenamento jurídico, principalmente a legislação que forma o microsistema consumerista, que tem como núcleo o Código de Defesa do Consumidor.

O Ministério Público, em suas diversas divisões (Ministério Público da União, que compreende: Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Ministério Público Militar e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; e os Ministérios Públicos dos Estados (artigo 128, Constituição Federal), tem como funções definidas na Constituição Federal, delimitadas no seu artigo 129, o dever de preservar o respeito aos direitos constitucionais, através da promoção dos meios necessários a isto, especificando que, para a proteção de interesses difusos ou coletivos, sobre os quais repousam diversos

direitos dos consumidores, este órgão promoveria inquérito civil e a ação civil pública.

Essa competência do Ministério não é apenas apresentada na Constituição Federal, como também na Lei Orgânica Nacional do Ministério Público (Lei Federal nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993), que já mostra, em seu artigo 25, inciso IV, alínea “a”, uma proteção, prevenção e reparação dos danos causados aos interesses homogêneos, além dos coletivos e difusos já anunciados naquele dispositivo normativo. Demonstrando a ampliação da legitimidade para agir do MP, podendo tutelar também os interesses individuais homogêneos de maneira coletiva.

O mesmo texto é ratificado pelas leis que criam os estatutos base dos diversos Ministérios Públicos. Como é o caso da Lei Complementar nº 75/93, Estatuto do Ministério Público da União, em seu artigo 6º, inciso VII, alínea “c”, que instituiu a competência para promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção dos “interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor”. Nos âmbitos dos Estados os Ministérios Públicos Estaduais ratificam essa norma, por exemplo, na Lei Complementar Estadual 141/96 do Rio Grande do Norte, que é a Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte, em seu artigo 59 estabelece competências do promotor de justiça agir na defesa do consumidor, colocando o poder de fiscalizar o fornecimento de produtos e serviços. Nesse mesmo dispositivo estadual em seu artigo 67, se ratifica a função da Ação Civil Pública e do Inquérito Civil em defesa dos consumidores, incluindo, ademais, que a esta entidade *sui generis* tem também o papel deliberar sobre organismos estatais de defesa dos consumidores.

Como já exposto, o artigo 81 do CDC estabelece que os interesses e direitos dos consumidores a ser defendidos coletivamente são os difusos, coletivos e individuais homogêneos. Já no artigo 82 do mesmo código

estabelece serem legitimados para essa defesa coletiva, entre outros, o Ministério Público, mais especificamente no inciso I, sendo esta regra jurídica ratificada pelo artigo 5º, inciso I da Lei Federal nº 7.347/85.

A legitimação do órgão para essa defesa, por exemplo, dos interesses individuais homogêneos visa permitir a tarefa jurisdicional mais eficiente aos consumidores lesados pelo mesmo fato cuja responsabilidade é de um fornecedor (MARQUES, 2013, p. 1552). Mas não apenas dar eficiência na tutela desse direito, o Ministério Público é entendido como uma instituição que pode dar efetivas soluções aos abusos cometidos contra os consumidores (SILVA, 2017, p. 20). Não só podendo dar soluções judiciais, como também extrajudiciais, através do Termo de Ajustamento de Conduta, demonstrando uma busca do sistema jurídico por soluções efetivas que garantam uma solução de maneira satisfatória, algo que pode ser alcançado por esse título executivo extrajudicial (FERREIRA, 2018, p. 9).

### *2.3 Análise jurídica acerca da tutela coletiva do consumidor e suas implicações*

Dada a relação de consumo, esta pode vir a ser uma ação que vise a defesa dos direitos ou interesses metaindividuais (transindividuais), que merecem tutela coletiva, estes interesses se dividem, no universo coletivo, em: interesses difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos (MANCUSO; MARQUES; MIRAGEM, 2011, p. 324). Esses interesses são conceituados pelo CDC em seu artigo 81.

Entende-se que os interesses difusos são de uma coletividade e que seus titulares não podem ser determinados, mas sua titularidade é compartilhada por toda a sociedade e sua relação de titularidade é meramente fática, conectando os sujeitos por circunstâncias de fato (v.g., consumidores que assistem a programação de uma emissora X quando é exposta uma publicidade enganosa). Além disso, não há nenhum vínculo jurídico que ligue as pessoas antes do evento em questão (OLIVEIRA, 2014, p. 27-31).

Já quanto aos interesses coletivos em sentido estrito, seus titulares são conectados por uma relação jurídica base, seja entre si, seja entre eles e a parte contrária, ou seja, é titular um determinado grupo, categoria ou classe de pessoas. Sendo o dano ou ameaça a esse interesse ulterior à essa relação jurídica, faz-se mister enfatizar que seus titulares devem receber tratamento uniforme, afinal esse interesse não é a soma dos individuais, mas uma síntese deles (PORTELA, 2009, p. 32).

Ademais, os interesses individuais homogêneos, são tipicamente individuais, porém com tutela exercida coletivamente, podendo usar da Ação Civil Pública, por exemplo, para restaurar esse direito, tal peculiaridade advém da necessidade de acesso à justiça de seus titulares, sendo tais direitos divisíveis, sabendo-se quais são os indivíduos afetados, por isso sendo seus titulares determinados, além de serem disponíveis, inclusive podendo o titular não o exercer (MARQUES, 2013, p. 1552-1553). Estes interesses ou direitos são de origem comum, como exposto no artigo 81, inciso III do CDC, eles advêm de um mesmo fato ou ato e sua homogeneidade os metaforiza em direitos que podem ser tutelados por processos meta ou supraindividuais. Ou seja, um fato comum que resulta em eventos diversos pode gerar um resultado social relevante para que haja uma tutela coletiva (MARQUES, 2013, p. 1553).

O Ministério Público é um dos legitimados pelo artigo 82, inciso I do CDC para propor a ação coletiva, sendo o mesmo de especial relevância, pois quando não ajuíza a ação civil coletiva, atua como fiscal da lei desta (artigo 92, caput do CDC) a mesma competência é ratificada pelo artigo 5º, §1º da Lei Federal n. 7.347/85, esta última lei, como esclarecido pelo artigo 90, caput do CDC é aplicável às ações previstas neste título, exceto o que contraria as disposições do próprio CDC.

Esse mesmo artigo 90, caput do CDC ao legitimar a Lei da Ação Civil Pública como aplicável a todas as ações e o inquérito civil referentes ao Título III – Da Defesa do Consumidor em Juízo, do CDC, permite um outro meio de

tutela dos consumidores, que seria o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), funcionando o último como controle preventivo de abusos aos direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos do consumidor, sendo, o último, foco do presente estudo.

O artigo 83, caput do CDC determina que todo tipo de ação que propicie adequada e efetiva tutela dos direitos e interesses do Código são aceitáveis. Isso demonstra que toda tutela possível na legislação processual pode ser usada em benefício do consumidor, dando-se inclusive margem para os institutos de antecipação da tutela e medidas cautelares (MARQUES, 2013, p. 1606).

### **3. Instrumentos de atuação do Ministério Público na defesa do consumidor.**

O Ministério Público se apresenta como um órgão de preservação dos valores fundamentais estatais, defendendo os “fracos” através da tutela de bens e interesses coletivos ou difusos, que são dificilmente defendidos por iniciativa dos particulares (CINTRA; GRINOVER; DIONAMARCO, 2010, p. p. 230-231). Tais direitos ou interesses são resguardados pelo microssistema de defesa do consumidor, que deve ser cumprido, mas existe sempre a possibilidade de sua violação, desse modo, quando violado o Estado toma posição em face do infrator (REALE, 2002, p. 126). Quando o interesse que foi lesado é coletivo, difuso ou individual homogêneo o Ministério Público tem legitimidade para atuar na intenção de restaurar a ordem (MARQUES, 2013, p. 1551-1553).

Dentre os modos possíveis ao Ministério Público na defesa do consumidor, existem a Ação Civil Pública, o Inquérito Civil, entre outros. Contudo, esta pesquisa não abordará tais meios, pois o foco é a tutela administrativa através do TAC.

Diante disto, resta abordar-se o TAC de modo individualizado, discutindo acerca de seus limites e competências.

O Poder Judiciário gastou em 2016 no tempo médio da sentença nas fases de execução, no 1º grau, em média 4 anos e 6 meses, já na fase de conhecimento, no 1º grau, em média 1 ano e 4 meses (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2017). Tais dados demonstram que o Poder Judiciário é muito moroso para dar solução de seus litígios.

Diante disso, um meio extrajudicial de solucionar conflitos é um modo de minimizar a sobrecarga do Poder Judiciário, diminuindo assim sua morosidade, além disso, almejando a pacificação social (VINCI JÚNIOR, 2018, p. 305).

Desse modo, o Termo de Ajustamento de Conduta aparece como um desses meios extrajudiciais para solucionar litígios, através do qual se negocia uma correção da conduta do responsável pelo dano para que se torne lícita sendo mais econômico, ágil e eficaz em relação ao processo judicial (VINCI JÚNIOR, 2018, p. 306). Ou seja, enquanto no Termo de Ajustamento de Conduta se negocia com o agressor e se soluciona o conflito pela mediação, na decisão judicial se impõe determinada solução, na qual uma parte sempre se torna vencedora, fazendo com que o TAC seja relevante meio de proteção dos direitos transindividuais (VINCI JÚNIOR, 2018, p. 306), afinal o TAC é mais rápido em alcançar seu objetivo, tem a capacidade de resguardar os direitos transindividuais assim como as ações judiciais e gera maior pacificação social por não ocorrer uma sobreposição, mas sim um consenso.

Outrossim, esse Termo de Ajustamento de Conduta pode representar o encerramento da investigação no Inquérito Civil. Quando durante a investigação foi comprovada a lesão aos direitos transindividuais ou metaindividuais (coletivos, difusos e individuais homogêneos), porém o ofensor assina o termo que conterà a obrigação de fazer e não fazer, além de multa cominatória caso não seja cumprido, sendo fiscalizado o cumprimento nos próprios autos do Inquérito Civil ou procedimento investigatório (FERREIRA, 2011). No caso desse termo celebrado na defesa do consumidor incide nele o artigo 6º, §4 do Decreto Federal nº 2.181 cujo teor ratifica a

suspensão do processo administrativo ao se celebrar Termo de Ajustamento de Conduta.

Sinteticamente pode-se inferir que o Termo de Ajustamento de Conduta é um ato jurídico através do qual o que lesiona direitos transindividuais assume um compromisso de adequar seu comportamento às exigências legais (CARVALHO FILHO, 2009, p. 222). Esse instrumento, além disso, almeja a compensação e/ou à indenização pelos danos que não possam ser recuperados, de acordo com o artigo 14 da Resolução nº 23 do Conselho Nacional do Ministério Público. Então é formado por dois elementos, um TAC que é formalizado por um termo (NUNES JÚNIOR; 2012, p. 809). Esse mecanismo sendo um mecanismo com força de título extrajudicial, tendo como requerimento, para tal, o de ser firmado por ente legitimado (RIBEIRO; ARAÚJO, 2013, p. 130-131), como expresso pelo artigo 5º, §6º da Lei Federal nº 7.347/85.

No artigo 784, inciso IV do Código de Processo Civil o TAC pode ser inserido no rol dos títulos executivos judiciais, como instrumento de transação referendado pelo Ministério Público. O mesmo é ratificado pelo artigo 57, parágrafo único da Lei Federal nº 9.099.

Por outro lado, ao entender o Termo de Ajustamento de Conduta como negócio jurídico pode-se aplicar a ele o exposto no artigo 104 do Código Civil, necessitando preencher os requisitos: a) agente capaz; b) objeto lícito, possível, determinado ou determinável; c) forma prescrita ou não defesa em lei; para que tenha validade (VINCI JÚNIOR, 2015, p. 310). Além destes requisitos outros se impõe, no caso desse compromisso na defesa do consumidor, através do artigo 6º, § 3 do Decreto Federal nº 5.181, colocando ser necessário, no termo, ser expresso cláusulas com condições de obrigação do fornecedor de adequar sua conduta às exigências legais, em um determinado prazo, citando em suas clausulas, também, pena pecuniária, diária, pelo descumprimento do ajustado, levando-se em conta a situação do

infrator, além de ressarcimento das despesas de investigação da infração e instrução do procedimento administrativo.

Diante da necessidade de homogeneização de como formular o Termo de Ajustamento de Conduta e ter, portanto, certa segurança jurídica, o CNMP publicou a Resolução nº 179. Esta Resolução, de maneira objetiva, trata do Termo de Ajustamento de Conduta como negócio jurídico que visa adequar as condutas aos paradigmas legais, defendendo os interesses transindividuais, isto posto em seu artigo 1º.

Outrossim, não podendo o Ministério Público jamais renunciar a direitos coletivos, difusos ou individuais homogêneos na celebração do termo, exposto no artigo 1º, §1º da mesma Resolução. Esse compromisso pode ser ajuizado em qualquer momento, inquérito civil, investigação ou processo judicial, e tem que conter obrigações certas, líquidas e exigíveis, sendo esses requisitos de validade do termo, artigo 3º da resolução, deve conter também uma previsão de multa diária ou outras espécies de cominação para o caso de descumprimento das obrigações nos prazos assumido, diante do artigo 4º da resolução.

Em caso de descumprimento do compromisso, integral ou parcialmente, o órgão fiscalizatório do Ministério Público deve executar o título executivo extrajudicial de acordo com as cláusulas de mora ou inadimplência, artigo 11. Além disso, o Ministério Público tem legitimidade para executar os termos firmados por outros legitimados, desde que o outro tenha apresentado omissão frente ao descumprimento das obrigações assumidas pelo agressor, como ratificado no artigo 12.

Por fim, mister é que no artigo 90 do Código de Defesa do Consumidor trouxe-se para o título “Da Defesa do Consumidor em Juízo” as ações da Lei Federal nº 7.347/85, agregado a isso advindo o Termo de Ajustamento de Conduta como ação cabível para a defesa dos consumidores.

#### 4. Caso prático: intervenção do Ministério Público na greve dos caminhoneiros.

No percurso histórico houveram diversas manifestações, protestos e greves protagonizados pelos caminhoneiros contra os altos preços dos combustíveis (TERRA, 2018). A “Greve dos Caminhoneiros” foi uma série de protestos feitos principalmente pela classe, esse evento eclodiu em âmbito nacional a partir da terceira semana de maio de 2018, sendo erguida por associações de caminhoneiros autônomos e contra a política de preços da PETROBRAS (G1, 2018). O movimento só durou 10 dias (EL PAÍS, 2018), mas afetou o fornecimento de alimentos e combustíveis no Brasil (GAZETA DO POVO, 2018).

Devido a essa crise de abastecimento produtos como combustíveis e alimentos ficaram escassos, provocando, por aproveitamento ilícito de situação peculiar, um valor mais alto indevidamente. Seguindo a regra que enquanto a excessiva quantidade de um bem faz seu valor diminuir, a sua reduzida quantidade faz com que seu preço aumente, normalmente (BESSA; MOURA; SILVA, 2014, p. 177).

Contudo, a esse fornecedor que vende a preços abusivos aproveitando-se do momento de caos está transgredindo o ditado pelo artigo 39, incisos V e X do Código de Defesa do Consumidor, o primeiro determina que não se imputará vantagem excessiva sobre o consumidor e o segundo que não se pode elevar sem justa causa o preço de produtos e serviços pelo fornecedor. Tal norma incide sobre o fato do aumento excessivo do preço dos combustíveis em um momento de necessidade do consumidor, pois o fornecedor aumenta o preço de seu produto, sem a majoração do custo de sua atividade, ocorrendo vantagem manifesta e sem justificativa, podendo ser configurada uma prática abusiva (BESSA; MOURA; SILVA, 2014, p. 177). O Termo de Ajustamento de Conduta é entendido conforme a realidade social de tutela do consumidor, na dúvida a favor do consumidor, além disso, essa alteração dos preços de

maneira abusiva é contra a boa-fé objetiva, não sendo tolerado pelo ordenamento consumerista (TARTUCE; NEVES, 2016, p. 367).

Dado este contexto, se caracteriza uma lesão ao direito dos consumidores, resta saber o tipo do interesse de reparação. Chega-se à conclusão que, diante das características peculiares dos direitos ou interesses difusos, tal direito é caracterizado, afinal a própria sociedade é lesionada pelo aumento exorbitante do preço dos combustíveis devido ao desabastecimento gerado pela greve dos caminhoneiros, não apenas um certo motorista, além disso, o único vínculo desses consumidores é a circunstância fática de precisarem abastecer seus veículos e os postos com combustível, em sua maioria, abusarem de sua posição e aumentarem de maneira abusiva o valor de seus produtos.

Tendo caracterizado o direito difuso se aplica a tutela coletiva do consumidor, nessa sendo legitimada pelo artigo 82 do CDC o Ministério Público (DENSA, 2012. p. 6.). Mas como esta entidade pode atuar neste caso?

Poderia ser feita uma recomendação, na qual o Ministério Público expõe razões fáticas e jurídicas no intuito de persuadir o destinatário a agir ou não agir de determinado modo, como estabelece no artigo 1º da Resolução nº 164 do Conselho Nacional do Ministério Público. Esse meio foi optado, inicialmente, pelo Ministério Público Estado do Rio Grande do Norte, que recomendou (Recomendação nº 006/2018) aos postos de gasolina que não aumentassem abusivamente o preço em decorrência da greve dos caminhoneiros, considerando que os postos aumentaram os valores de seus produtos de maneira excessiva e sem justa causa, elucidando que tal atitude é crime contra a ordem tributária e econômica, pois fixação artificial de preços é crime, segundo o artigo 4º, inciso II, alínea a da Lei Federal 8.137, ainda especificando que, em caso de descumprimento, os infratores estariam sujeitos a sanções como suspensão temporária da atividade, multas, cassação de licença do estabelecimento ou de atividade e interdição da atividade, nos termos do artigo 56, do Código de Defesa do Consumidor.

Outrossim, as ferramentas do Inquérito Civil e da Ação Civil Pública poderiam ser cabíveis, no entanto não é este o foco deste estudo, por conseguinte, retém-se a pesquisa no Termo de Ajustamento de Conduta.

Pode-se o Ministério Público, tendo apurado a lesão aos direitos do consumidor, firmar um Termo de Ajustamento de Conduta visando trazer a conduta do lesionador para a legalidade, ele se comprometendo a não realizar novamente a conduta danosa (VINCI JÚNIOR, 2015, p. 305-306). Esta alternativa funcionaria como um negócio jurídico, no qual o dono de postos nos quais ocorressem o ilícito se comprometeriam extrajudicialmente, no caso de não cumprimento sendo executados diretamente em multas e judicialmente penalizados. Esse termo poderia, inclusive, conter a previsão de uma indenização dos postos, para que seja reparado o dano que já foi cometido, sendo essa indenização revertida ao fundo expresso no artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/85. Por fim, o Termo deve conter sobre quais infrações ele se rege, sobre perigo de, dada outra infração, o infrator alegue bis in idem. (TJ-PR - APL: 16242536 PR 1624253-6 (Acórdão). Rel. Nilson Mizuta, DJ: 21/03/2017. Data de Publicação: 06/04/2017).

## 5. Conclusão

Fica evidente, portanto, que no Direito das Relações de Consumo existe a possibilidade de tutela administrativa do consumidor. O que permite que ocorra a resolução dos conflitos de modo mais eficiente e mais direto do que buscar como primeira solução a judicialização da questão. Por conseguinte, o fim de pacificação social almejado pelo Direito é satisfeito por tais meios.

A instituição foco do estudo foi o Ministério Público, pois este é o primeiro dos legitimados para realizar a defesa dos direitos difusos, coletivos em sentido estrito e individuais homogêneos. Pode-se realizar-se tal defesa por instrumentos de solução extrajudiciais como o Termo de Ajustamento de Conduta, sendo este o foco deste estudo.

Destarte, o TAC ao contrário dos demais, é um meio de tutelar-se administrativamente o consumidor, sendo assim uma ferramenta sui generis na garantia dos direitos transindividuais pelo Ministério Público. Por conseguinte, o Ministério Público, como legitimado, pode, dada a lesão à direitos metaindividuais ajustar este compromisso de modo consensual com a parte lesionadora, garantindo a pacificação social de modo eficaz. Enfim, o Ministério Público já possui dispositivos legais e constitucionais que lhe deem a legitimidade para atuar desta forma, resta que os promotores utilizem de seus instrumentos na superação da cultura que estabelece como sinônimos a inafastabilidade da justiça e a inafastabilidade do judiciário.

## Referências

- ALVES, Fabrício Germano. **Proteção constitucional do consumidor no âmbito da regulação publicitária**. Natal: Espaço Internacional do Livro, 2013.
- ALVES, Fabrício Germano. **Direito publicitário: proteção do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.
- AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. **Teoria geral do Direito do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- BESSA, Leonardo Roscoe; MOURA, Walter José Faiad de; SILVA, Juliana Pereira da (coord.). **Manual de direito do consumidor**. 4. ed. Brasília: Escola Nacional de Defesa do Consumidor, 2014
- BONATTO, Cláudio; MORAES, Paulo Valério Dal Pai. **Questões controvertidas do Código de Defesa do Consumidor: principiologia, conceitos, contratos atuais**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.
- BRAGA NETTO, Felipe Peixoto. **Manual de direito do consumidor: à luz da jurisprudência do STJ**. 10. ed. Salvador: Juspodivm, 2014.
- BRASIL. (Constituição 1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.
- BRASIL. (Código de Proteção e Defesa do Consumidor). **Lei nº 8. 078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
- BRASIL. **Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997**. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências
- BRASIL. **Lei da Ação Civil Pública**. Lei Federal nº 7.347 de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação civil Pública**: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85). 7. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria geral do processo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Justiça em Números 2017**: ano base 2016. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 23 de 17 de setembro de 2007**. Regulamenta os artigos 6º, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar nº 75/93 e os artigos 25, inciso IV, e 26, inciso I, da Lei nº 8.625/93, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a instauração e tramitação do inquérito civil.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 164, de 28 de março de 2017**. Disciplina a expedição de recomendações pelo Ministério Público brasileiro.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução nº 179, de 26 de julho de 2017**. Regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público a tomada do compromisso de ajustamento de conduta

DE LUCCA, Newton. **Direito do consumidor**: Teoria geral da relação jurídica de consumo. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2008.

DENSA, Roberta. **Direito do consumidor**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

EL PAÍS. **Greve dos caminhoneiros**: as últimas notícias da crise dos combustíveis. Como contamos em tempo real mobilização dos motoristas de caminhão contra a alta do preço do diesel. São Paulo; Recife; Brasília: El País, 2018. Disponível em: [https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/29/politica/1527606448\\_686766.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2018/05/29/politica/1527606448_686766.html). Acesso em: 29 maio 2018.

FERREIRA, Cristiane Aneolito. **Termo de ajuste de conduta celebrado perante o Ministério Público do Trabalho**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direito do Trabalho). Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011.

G1. Cronologia: greve dos caminhoneiros. Trajetória tem escalada de prejuízos pelo Brasil e sequência de negociações frustradas. Associações deram primeiro ultimato na sexta (18); uma semana depois, Temer critica 'minoridade radical' e aciona tropas federais. [S.l.]: **Portal de Notícias G1**, 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/cronologia-greve-dos-caminhoneiros.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2018

GAZETA DO POVO. Caos se instala no país após sete dias de greve dos caminhoneiros. Veja balanço. No setor de alimentos, por exemplo, expectativa é que a normalização do abastecimento de carne de aves e suínos leve até dois meses. [S.l.]: **Gazeta do Povo**, 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/caos-se-instala-no-pais-apos-sete-dias-de-greve-dos-caminhoneiros-veja-balanco-30g6lwf3bxhh7z4y95vhxu2h>. Acesso em: 29 maio 2018.

GIANCOLI, Brunno Pandori; JÚNIOR, Marco Antonio Araujo; BARROSO, Darlan (coord.). **Difusos e coletivos**: direito do consumidor. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

LISBOA, Roberto Senise. **Responsabilidade civil nas relações de consumo**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo; MARQUES, Claudia Lima; MIRAGEM, Bruno (org.). **Interesses Difusos e Coletivos**. Direito do consumidor: tutela das relações de consumo. São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 6, p. 321 – 344, 2011.

MARQUES, Claudia Lima. **Comentários ao Código de Defesa do Consumidor**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antônio Herman V.; BESSA, Leonardo Roscoe. **Manual de Direito do Consumidor**. 6. ed. São Paulo: RT, 2014.

MURADIAN, Milena. **Responsabilidade pelo fato de serviço no código de defesa do consumidor**. 2013. 63 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano (org.). **Manual de direitos difusos**. São Paulo: Verbatim, 2012.

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; MATOS, Yolanda Alves Pinto Serrado de. **Código de Defesa do Consumidor interpretado**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

NUNES, Rizzato. **Curso de Direito do Consumidor**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

OLIVEIRA, Angélica Almeida Gonçalves de. **A aplicação do código de defesa do consumidor aos comerciantes informais chamados “Camelôs”**. 2014. 104f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2014,

OLIVEIRA, Thiego Moreira de. **Tutela coletiva de direitos individuais homogêneos e o incidente de resolução de demandas repetitivas: demandas seriais em perspectiva**. 2014. 73f. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2014.

POLLI, Fernando Gabbi; LUFT, Mayumi Iguchi. Sociedade de informação, ambiente virtual e código de defesa do consumidor: possibilidade de responsabilização das redes sociais em razão de danos causados aos usuários através da ótica consumerista. **Dataveni@**, v. 7, n. 12, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/7425/pdf>. Acesso em: 12 maio 2018

PORTELA, Camila Rocha. **A defesa dos direitos individuais homogêneos pelo ministério público**. 2009. 77 f. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2009.

RAPOSO, Anna Beatriz Lacerda. **A questão do estacionamento de shopping centers: a quem compete ditar suas regras?** 2016. 56f. Monografia (Graduação em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2016

REALE, Miguel. **Lições preliminares de Direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

RECOMENDAÇÃO Nº 006/2018. Natal: Ministério Público do Rio Grande do Norte Promotoria de Justiça de Promotoria de Defesa do Consumidor da Comarca de Natal, 2018. Disponível em: [http://www.mprn.mp.br/Portal/files/20180525\\_postos.pdf](http://www.mprn.mp.br/Portal/files/20180525_postos.pdf). Acesso em: 30 maio 2018.

RIBEIRO, Pablo da Costa; DE ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso. O papel do Ministério Público na educação ambiental por meio do termo de ajustamento de conduta. **Dataveni@**, Santa Maria, RS, v. 8, p. 541-558, abr. 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/8380/5072>. Acesso em: 1 jun. 2018.

RIO GRANDE DO NORTE. **Lei Complementar nº 141**, de 9 de fevereiro de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica e Estatuto do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.

SANTANA, Hector Valverde. **Dano moral do direito do consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

SILVA, Karoline Gonçalo da. **Promotorias de Justiça do Consumidor de Natal: uma análise dos objetos de denúncia, período 2014-16**. 2017. 60f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração). Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2017.

SOUZA JUNIOR, Arlan Medeiros Soares de. **Análise jurídica acerca da multa pela perda da comanda em estabelecimentos comerciais**. 2015. 50f. Monografia (Graduação

em Direito) – Curso de Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Natal, 2015.

TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor**: direito material e processual. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2016.

TERRA. Greves de caminhoneiros pelo mundo e seus efeitos. [S.l.]: **Portal de Notícias Terra**, 2018. Disponível em: <https://www.terra.com.br/noticias/greves-de-caminhoneiros-pelo-mundo-e-seus-efeitos,0c70ea817eb74150c48de2a39c3c910dmtoe7wdb.html>. Acesso em: 29 maio 2018

TJ-PR - APL: 16242536 PR 1624253-6 (Acórdão), Relator: Nilson Mizuta, Data de Julgamento: 21/03/2017, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: DJ: 2005 06/04/2017.

VINCI JÚNIOR, Wilson José. As Empresas Estatais e o Compromisso de Ajustamento de Conduta. **Dataveni@**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, ago. 2015. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/ppgdir/article/view/54168/38395>. Acesso em: 25 maio 2018.

Artigo recebido em: 12/04/2021.

Aceito para publicação em: 06/12/2022.