

**TERMO DE AJUSTAMENTO DE
CONDUTA COMO INSTRUMENTO DE
PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR EM
OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA
INCOLUMIDADE ECONÔMICA:
ANÁLISE DA EFICÁCIA DO TAC FIRMADO
ENTRE O MINISTÉRIO PÚBLICO DO
AMAPÁ E A COMPANHIA DE
ELETRICIDADE DO AMAPÁ**

*TERM OF ADJUSTMENT OF CONDUCT AS
AN INSTRUMENT OF PROTECTION
TO THE CONSUMER IN COMPLIANCE WITH
THE PRINCIPLE OF ECONOMIC SECURITY:
ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE
TAC SIGNED BETWEEN THE PUBLIC
MINISTRY OF AMAPÁ AND THE COMPANY
OF ELECTRICITY OF AMAPÁ*

Zacarias Alves de Araújo Neto

Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela UNIFAP
Professor de Direito Processual Civil e Direito do Consumidor
do Curso de Direito da UNIFAP

Gabriela Ferreira Sanches

Graduada em Direito pela UNIFAP
Servidora da Companhia Elétrica do Amapá.



RESUMO

O presente trabalho tem como escopo demonstrar o Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento democrático para a defesa do direito do consumidor, verificar a eficácia desse instrumento e, ainda apresentar soluções de conflitos em torno da prestação de serviços públicos desta região, constituindo-se atualmente uma alternativa extrajudicial para a solução negociada de conflitos. Para tanto, realizou-se um estudo de caso, com base no ordenamento jurídico vigente, examinando o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) firmado pelo Ministério Público do Amapá (MP) e a Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA) vigente nos anos de 2015 a 2017.

Palavras-chave: Direito do Consumidor. Incolumidade econômica. Termo de Ajustamento de Conduta.

ABSTRACT

The purpose of this paper is to demonstrate the Term of Adjustment of Conduct as a democratic instrument for the defense of consumer law, to verify the effectiveness of this instrument and also to present solutions of conflicts regarding the provision of public services in this region, constituting an extrajudicial alternative to the negotiated solution of conflicts. Therefore, a case study was conducted, based on the current legal system, examining the Term of Conduct Adjustment (TAC) signed by the Public Ministry of Amapá (MP) and the Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA) in force in the years from 2015 to 2017.

Keywords: Consumer Rights. Economic uncertainty. Term of Adjustment of Conduct.

1 INTRODUÇÃO

A proteção ao direito do consumidor é prevista no ordenamento jurídico brasileiro como uma ação constitucional com status de direito fundamental, estabelecido no art. 5º, XXXII, cujo alvo de proteção é o cidadão. Estabelecida a defesa do consumidor como norma de Direito Fundamental, coloca-se também, diante de sua situação jurídica, a salvo da reforma do legislador conforme defende Bruno Nubens Miragem (2002, p. 17), ao afirmar que “Tem-se assentado na doutrina e na jurisprudência brasileira que a localização do preceito constitucional nesse setor privilegiado da Constituição, o coloca a salvo da possibilidade de reforma pelo poder constituinte instituído”.

Um dos órgãos responsáveis pela proteção ao Direito do Consumidor é o Ministério Público (MP), órgão legitimado para propor o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como possibilidade de tutela extrajudicial dos direitos transindividuais e com natureza de título executivo extrajudicial.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é apresentar o Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento democrático para a defesa do Direito do Consumidor em observância ao Princípio da Incolumidade Econômica, através da devida revisão literária e do enfoque doutrinário sobre o instrumento, trazendo à tona as principais características desse instituto.

Como caso paradigma a pesquisa realizou a análise do TAC assinado em 29 de novembro de 2015, firmado pelo Ministério Público do Estado do Amapá e a Companhia de Eletricidade do Amapá (CEA) com vigência até 15 de dezembro do ano de 2017. Esse estudo permitiu identificar as principais causas de reclamações de consumidores, quais os principais efeitos da assinatura do TAC entre a Promotoria de Justiça e a Sociedade de Economia Mista e de que forma o TAC tem propiciado a resolução das demandas.

No estudo foi necessária a colaboração da Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Macapá - PRODECON e da Companhia de Eletricidade do Amapá, além da elaboração de um formulário próprio para a obtenção dos dados necessários a partir dos seguintes questionamentos:

- a) o conteúdo do TAC de 29 de novembro de 2015;
- b) número de reclamações de aumento de consumo da fatura de energia elétrica na vigência do TAC;
- c) eficácia do Termo de Ajustamento de Conduta: cumprido, parcialmente cumprido e não cumprido;
- d) a avaliação do resultado da propositura do TAC para resolução de reclamações de aumento de consumo ou do valor da fatura;
- e) comparativo do número de audiências antes e depois da assinatura do TAC.

Por fim, é válido ressaltar que a pesquisa apresenta conteúdo de grande interesse não apenas da comunidade acadêmica, mas também para a sociedade civil amapaense, considerando que o direito a uma prestação de serviço público adequada e eficaz está previsto no art. 6º da Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990

– Código de Defesa do Consumidor (CDC) e, diante da abrangência de pessoas que utilizam o serviço de energia elétrica, pode-se afirmar que é uma relação jurídica que afeta grande parte da população amapaense.

2 MEIOS ALTERNATIVOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Pode-se afirmar que o Direito Contemporâneo vem passando por uma grande revitalização ao buscar meios alternativos de resolução de conflitos (MARC). Boaventura de Sousa Santos (1997) já vislumbrava a tendência atual em se ensejar uma alternativa à decisão adjudicada pela justiça burocratizada. Esta mudança fica evidente na busca por um Direito cada vez menos litigioso, sem falar que a utilização desses meios parece promover alívio na máquina judiciária e celeridade na solução das lides.

É prudente que estes instrumentos não devam ser considerados meros mecanismos de desobstrução ao Poder Judiciário. No processo civil, por exemplo, sua missão é justamente promover a pacificação social. Contudo, não raros são os entendimentos jurídicos que definem estes instrumentos de solução de conflitos como alternativas melhores que o provimento judicial. É o que se nota por exemplo na fala da ministra Ellen Gracie (MINISTRA..., 2011) que, na abertura do seminário “Poder Judiciário e Arbitragem” no ano de 2011, destacou a importância da utilização dos métodos alternativos de solução de litígios. A ministra ponderou que “os métodos alternativos de solução de litígio são melhores do que a solução judicial, que é imposta com a força do Estado e que padece de uma série de percalços, como a longa duração do processo, como ocorre no Brasil e em outros países”.

Percebe-se então, uma forte tendência no sistema jurídico brasileiro, incluindo nas praxes processuais dos tribunais, de tentativa de aprimoramento de uma nova cultura jurídica, incentivando cada vez mais as práticas alternativas de solução de conflitos. É importante ressaltar que no Direito contemporâneo a concepção de acesso à justiça não é mais igualada ao Direito de acesso aos tribunais, e sim às várias possibilidades de resolução de conflitos, não exclusivamente através do Poder Judiciário. Marcelo Malizia Cabral (2013), por exemplo, defende o que entende ser uma nova concepção de acesso à justiça:

Em resumo, a construção de uma nova concepção de acesso à justiça pode ser sistematizada a partir das seguintes premissas: a) busca da igualdade material no acesso à justiça; b) acesso à justiça como acesso ao direito e a mecanismos alternativos de resolução de conflitos; c) utilização do Poder Judiciário para a resolução de conflitos como ultima ratio e d) desburocratização e democratização do acesso aos tribunais. (CABRAL, 2013, p. 28).

Diante do posicionamento do autor, pode-se pensar em acesso à justiça no panorama atual como a utilização das mais variadas formas alternativas de soluções de conflitos utilizando o Poder Judiciário como última opção, mas sem esquecer de buscar-se constantemente formas de desburocratizar e democratizar o acesso aos tribunais, uma vez que o direito ao judiciário encontra-se expressamente previsto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal Brasileira, sendo que para sua concretiza-

ção é necessária uma prestação jurisdicional célere e efetiva.

É fato que desde sempre os conflitos foram uma constante na história da humanidade. No entanto, nota-se que ao longo dos séculos a humanidade se preocupou em aperfeiçoar os meios alternativos de solução de conflitos até alcançar-se os modelos de processos judiciais contemporâneos. No princípio, utilizava-se da autotutela como forma de resolver os conflitos sociais, preponderando desta forma a autodefesa e uma justiça demasiadamente vingativa, vigorando nestes tempos a Lei das XII Tábuas, originária da Lei de Talião. Esta forma de justiça foi pouco a pouco substituída pela autocomposição, com a adoção da arbitragem nos casos em que as partes não entravam em consenso. Tão logo o Estado começa a intervir nas relações jurídicas, obriga os indivíduos a adotarem a arbitragem para resolver seus conflitos, fazendo-os chegarem enfim a um término de suas demandas, aceitando a sentença estabelecida pelo árbitro (GRINOVER, 2008).

O surgimento do juiz estatal e do processo ocorre no momento em que o Estado chama para si a responsabilidade de solucionar os litígios, que até então eram resolvidos nos moldes da arbitragem, passando assim a existir o poder-dever dos juízes de dizer o direito na composição das lides (MARINONI; MITIDIERO, 2008).

Esta construção histórica da tutela jurídica da humanidade é por muitos autores considerada contraditória e sem uma linearidade de fato definida. Assim, para José Luiz Bolzan de Moraes (1999), por exemplo:

Pode-se, assim, construir um quadro acerca da transformação da tutela jurídica na sociedade, não obstante, frisamos, novamente, que tal “evolução” não se estabeleceu necessariamente nesta sequência clara e lógica como aparenta, afinal, a história humana não é retilínea, ao contrário ela é contraditória, com avanços, estagnações e, às vezes, até retrocessos. O que embasa tal assertiva é o fato de institutos utilizados nas civilizações antigas, como é o caso da mediação e da arbitragem, no devir demonstrado acima, foram substituídos por outros, que eram considerados mais justos e eficazes, e hoje estão sendo retomados com o objetivo de atacar a debatida crise da administração da justiça, pelos mais variados motivos. (MORAIS, 1999, p. 119).

Os meios alternativos de solução de conflitos, como se pode observar, sempre foram existentes ao longo da história e, através desta nova concepção de acesso à justiça, eles vêm ocupando um papel de destaque diante da tutela de direitos. Pode-se afirmar ainda que estes mecanismos vêm contribuindo cada vez mais com novas formas procedimentais diante de antigos e novos direitos.

2.1 Algumas espécies

Dentre os MARC atuais considerados como instrumentos de ampliação do acesso à justiça destacam-se a conciliação, a mediação e a arbitragem. A conciliação consiste na tentativa de resolução de conflito através de intervenção de um terceiro que auxilia as partes a conciliarem, porém, a lide é resolvida através do consenso dos interessados. Para Lília Maia de Moraes Sales (2007), a conciliação consiste em um:

[...] meio de solução de conflitos em que as pessoas buscam sanar as divergências com o auxílio de um terceiro, o qual recebe a denominação de conciliador. A conciliação em muito se assemelha à mediação. A diferença fundamental está na forma de condução do diálogo entre as partes. (SALES, 2007, p. 42).

É papel do conciliador interferir no diálogo, apresentando possíveis soluções para o litígio, cabendo às partes aceitarem ou não. A conciliação pode ocorrer durante o processo judicial ou extrajudicial. Utiliza-se no processo civil a conciliação judicial, que visa à solução do conflito pelos próprios interessados antes que o Estado-Juiz se manifeste. A conciliação no procedimento judicial pode ser realizada pelo próprio juiz ou por um conciliador designado.

A mediação, assim como a conciliação, ocorre por intermédio de um terceiro que atua facilitando o diálogo entre as partes. Para José Cretella Neto (2004):

A mediação busca, em um primeiro momento, colocar as partes “frente a frente”, e, em um segundo momento “o mediador propõe as bases para o desenvolvimento das negociações e intervém durante todo o processo, com o objetivo de concitar as partes a aproximar seus pontos de vista sem, contudo, impor uma solução”. (CRETELLA NETO, 2004, p. 3).

Desta forma, a mediação busca principalmente o diálogo entre as partes mesmo que o acordo não seja possível, diferente da conciliação que tem como principal objetivo o acordo entre os interessados. Para Lia Regina Castaldi Sampaio (2007, p. 20) “o acordo passa a ser consequência lógica, resultante de um bom trabalho de cooperação realizado ao longo de todo o procedimento, e não sua premissa básica”, concluindo-se então que o objetivo da mediação é buscar principalmente o diálogo e a solução dos conflitos de maneira satisfatória para as partes.

A arbitragem por sua vez trata-se de um MARC no qual um árbitro (ou entidade especializada), por consenso mútuo, é escolhido pelas partes para resolver seus conflitos e proferir uma sentença. Este MARC foi reconhecido através da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 – Lei da Arbitragem (BRASIL), na qual estabeleceu-se o respaldo das sentenças proferidas pelo árbitro sem necessidade de sujeição à homologação do Poder Judiciário.

A arbitragem é aplicada em litígios de natureza patrimonial disponível e sua utilização pode ocorrer nos casos de contratos através de Cláusula compromissória, estabelecida pelas partes, ou através de Termo de Compromisso Arbitral, nos casos de ausência contratual. Também pode ser solicitada por interesse das partes no curso de processo judicial através de petição ao Juiz, requerendo extinção do processo sem julgamento do mérito e encaminhando a lide para resolução através da arbitragem. A vantagem da utilização do método da arbitragem está na celeridade das decisões, no sigilo das lides, uma vez que os dados não são levados ao conhecimento público, na informalidade, na autonomia da vontade das partes e na sentença irrecurável.

2.2 Termo de Ajustamento de Conduta como método alternativo de resolução de conflitos

Como já fora mencionado, este estudo busca evidenciar o TAC como uma alternativa extrajudicial para a solução negociada de conflitos diante de direitos transindividuais. Neste sentido, como os demais institutos jurídicos, o TAC surgiu no ordenamento jurídico brasileiro como um MARC em face dos anseios sociais e da busca por celeridade na tutela de direitos difusos.

Apesar do §6º do artigo 5º da Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985 – Lei da Ação Civil Pública (BRASIL) ser atualmente a principal norma que regula o instituto, estabelecendo sua aplicação como medida precedente ao ajuizamento da ação civil pública, o TAC não nasceu com o advento desta norma. Atribui-se seu surgimento com a Lei n.º 8.069 de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) (BRASIL), a qual preceitua em seu artigo 211 que “os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de conduta às exigências legais, o qual terá eficácia de título de executivo extrajudicial”.

Contudo, é a através do artigo 113 da Lei nº 8.078 de 11 de setembro de 1990 (BRASIL) - Código de Defesa do Consumidor (CDC), acrescentando o § 6º ao art. 5º da Lei da Ação Civil Pública (BRASIL, 1985) que surge expressamente o TAC como possibilidade de solução extrajudicial de conflitos transindividuais. Geisa de Assis Rodrigues (2011) fala da importância do Termo de Ajustamento de Conduta como método de solução extrajudicial de conflitos:

O ajustamento de conduta foi muito além dessa possibilidade ao se constituir em solução extrajudicial de conflito de direitos transindividuais realizada pelo próprio Ministério Público (e não por outras partes e por ele referendada), e por outros órgãos públicos para compor conflitos relativos a direitos indisponíveis.

Podemos também arrolar como precursora da possibilidade da celebração do compromisso de ajuste por órgãos públicos a própria prática administrativa do Estado contemporâneo de se adotar, em determinadas situações, decisões que importem, em uma certa medida, negociação sobre a forma de cumprimento das normas legais ligadas a interesses da comunidade. (RODRIGUES, 2011).

Rodrigues (2011) corrobora ainda quanto à preferência que deve ser dada a este instituto diante de conflitos envolvendo direitos transindividuais:

De fato, ajuizar a ação civil pública é o caminho mais fácil para o Ministério Público.

No entanto, não é necessariamente a forma mais adequada de tutela dos direitos transindividuais. Sempre que haja possibilidade do acordo, pela evidente ampliação de acesso à justiça que o mesmo proporciona, deve-se preferir promover o ajustamento de conduta. (RODRIGUES, 2011).

O que se pode extrair do entendimento da autora é que assim como os demais meios de resolução de conflitos, através do TAC é possível alcançar a moderna concepção de acesso à justiça, inclusive buscando a judicialização como ultima ratio, uma vez que este instituto pode se constituir, em muitos casos, como uma forma

mais adequada de tutela de direitos transindividuais.

3 TAC E O DIREITO DO CONSUMIDOR

Para melhor compreensão, procurou-se na doutrina definições a respeito do instituto em análise. Para a doutrina majoritária, o Termo de Ajustamento de Conduta é um instrumento jurídico no qual se consigna a assunção de um compromisso de determinado agente perante o poder público em sentido amplo, com vistas à adequação de sua conduta e formação de título executivo extrajudicial.

3.1 Conceito e Natureza Jurídica

O TAC é, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2005, p. 211), “o ato jurídico pelo qual a pessoa, reconhecendo implicitamente que sua conduta ofende interesse difuso ou coletivo, assume o compromisso de eliminar a ofensa através da adequação de seu comportamento às exigências legais”.

A determinação da natureza jurídica do TAC é de entendimento controvertido na doutrina. Encontra-se dividida, substancialmente, em três correntes e pode ser entendida como: (a) ato jurídico administrativo; (b) negócio jurídico bilateral, (c) transação.

Para os que defendem a tese do TAC como um ato jurídico administrativo, o compromisso de ajustamento não possui natureza contratual, pois os órgãos públicos que o tomam não têm poder de disposição do direito transindividual objetivado no TAC. Nessa linha, Hugo Nigro Mazzilli (2006) defende que:

[...] o compromisso de ajustamento de conduta é antes um ato administrativo negocial (negócio jurídico de Direito Público), que consubstancia uma declaração de vontade do Poder Público coincidente com a do particular (causador do dano, que concorda em adequar sua conduta às exigências da lei). (MAZZILLI, 2006, p. 93).

Assim, pelo que se extrai do pensamento de MAZZILLI (2006), o TAC como ato jurídico administrativo é em suma um ato administrativo negocial unilateral, no qual prepondera a unilateralidade de vontade do Poder Público em impor condições, cabendo ao particular somente a anuência.

Geisa de Assis Rodrigues (2011), por sua vez, afirma que este instrumento é um “negócio jurídico bilateral, um acordo, que tem apenas o efeito de acertar a conduta do obrigado às determinações legais” (RODRIGUES, 2011). Os defensores da corrente que defendem o TAC como negócio jurídico bilateral afastam a natureza jurídica de transação, pois sustentam que os direitos transindividuais são essencialmente indisponíveis.

Rodrigues (2011) enfatiza que a “flexibilização das condições de prazo, modo e lugar do adimplemento da obrigação não está na esfera da transação, mas sim da negociação” e esclarece:

Chegamos assim à conclusão de que o ajustamento de conduta é um negó-

cio jurídico bilateral. A bilateralidade é fundamental, já que devem existir pelo menos duas pessoas na celebração do ajuste. Por isso que os órgãos públicos legitimados não podem firmar um “autoajustamento” de conduta, quando sejam eles os autores da ameaça ou do dano ao direito transindividual. Mais do que seria desejável, é muito comum o Estado ser o agente do agir que põe em risco a proteção dos direitos transindividuais, porém a conduta só pode ser ajustada por outro legitimado, não sendo possível ocorrer um esdrúxulo “autoajustamento”. Há evidência que o Poder Público pode espontaneamente rever a sua conduta e cessar a ameaça ou a reparação da violação ao direito, mas não se trata do negócio de ajustamento de conduta. (RODRIGUES, 2011).

Em outro extremo da discussão bibliográfica sobre o tema, estão aqueles que defendem ser o TAC uma forma de transação. Daniel Roberto Fink (2002) considera o TAC como um instituto que possui natureza jurídica de transação, cujo regime jurídico deve obedecer às regras do direito civil.

Com um entendimento semelhante, Edis Milaré (2005) considera o Termo de Ajustamento de conduta como um:

[...] mecanismo de solução pacífica de conflitos, com natureza jurídica de transação, consistente no estabelecimento de certas regras de conduta a serem observadas pelo interessado, incluindo a adoção de medidas destinadas à salvaguarda do interesse difuso atingido. (MILARÉ et al, 2005, p. 11).

Ana Luiza de Andrade Nery (2010, p. 153) defende a natureza jurídica de transação híbrida do TAC e justifica “porque deve respeitar a principiologia do direito público e do direito privado para cumprir os requisitos de validade do negócio jurídico, característica que distingue o ajustamento de conduta da transação”.

Voltaire de Lima Moraes (2007) defende por sua vez o instituto como transação atípica e faz a seguinte qualificação sobre o TAC:

Trata-se de transação atípica, considerando que a ação civil pública, esteja ela situada no plano constitucional ou infraconstitucional, traz a marca da indisponibilidade quanto ao seu objeto material, pois os direitos que ela visa proteger não são patrimoniais de caráter privado, caso em que ela é inadmissível (art.84 do CC). Sendo assim, as concessões recíprocas devem situar-se, por parte do agente, v.g., no tempo em que deve o infrator ajustar-se às disposições legais, ou forma de cumprimento dessas disposições, circunstâncias que levam à conclusão de que o compromisso de ajustamento constitui uma transação atípica. (MORAES, 2007, p. 50).

Como se pode observar, são latentes as divergências e plurais os entendimentos sobre o TAC, concluindo-se ser sua natureza jurídica de complexa determinação.

3.2 LEGITIMIDADE E REQUISITOS

De acordo com o artigo 5º da Lei da Ação Civil Pública, o legislador conferiu a legitimidade para a propositura do Termo de Ajustamento de Conduta para o Ministério Público, a Defensoria Pública, a União, os Estados-membros, os Municípios,

o Distrito Federal, as Autarquias, Empresas Públicas, Fundações, Sociedades de Economia Mista e associações que estejam constituídas há pelo menos 1 (um) ano nos termos da lei civil.

A respeito da legitimidade conferida ao Ministério Público, órgão importante para este estudo, conforme Mazzili (2001), o atual ordenamento jurídico permite a autonomia e independência dos Promotores de Justiça e a eles são conferidas a defesa de interesses difusos e coletivos, entre eles o direito do consumidor, podendo esta defesa ser exercida através de instrumentos como o Inquérito Civil e o Termo de Ajustamento de Conduta para a resolução de conflitos em matéria de direito do consumidor, por meio de construção de acordo, sem a necessidade de intervenção do Poder Judiciário.

Considerando que o TAC é um título executivo extrajudicial, funcionando como uma espécie de acordo, por este motivo são exigidos alguns requisitos para sua eficácia e cumprimento. Deve necessariamente ser escrito em vernáculo, podendo ser sob a forma de instrumento ou até ata de reunião (desde que evidentes a natureza do ajuste e o teor de suas cláusulas). Deve constar no TAC: o nome, a qualificação e o endereço das partes compromissadas e dos respectivos representantes legais. Deve haver fundamentação sobre os motivos e as causas invocadas pelos legitimados para tomar o ajustamento de conduta. O instrumento dispensa a presença de testemunhas, sendo suficiente a assinatura do compromitente e do compromissário (RODRIGUES, 2011).

4 EFICÁCIA DO TAC NA DEFESA DO CONSUMIDOR

No que tange ao instituto do Termo de Ajustamento de Conduta objeto desta pesquisa, tem-se a definição do Professor Paulo Cezar Pinheiro Carneiro (1993), que considera o ajuste de conduta como um instituto estabelecido em favor da tutela dos direitos transindividuais, ou seja, não é finalidade da norma favorecer o violador do direito.

Diante das considerações acerca da importância do Termo de Ajustamento de Conduta, busca-se através da sua utilização verificar a eficácia desse instituto em um caso concreto de tutela de interesses transindividuais.

Leciona o renomado doutrinador, Norberto Bobbio (2010):

O problema da eficácia de uma norma é o problema de saber se esta norma é ou não seguida pelas pessoas a quem se destina (os chamados destinatários da norma judicial) e, caso seja violada, seja feita valer com os meios coercitivos pela autoridade que a estabeleceu. (BOBBIO, 2010, p. 39).

A eficácia do TAC inicia-se no momento da tomada do compromisso. Podem os interessados pactuar no próprio instrumento o início, o termo, as condições ou os prazos para o cumprimento do compromisso de ajustamento (MAZZILLI, 2006).

Pode-se observar que a eficácia de um TAC tem relação com a capacidade deste instrumento em produzir efeitos jurídicos, dentre eles, fazer cumprir a responsabilidade do obrigado diante das cláusulas ajustadas entre os interessados e com

isso resultar na formação do título executivo extrajudicial. Rodrigues (2011) analisa em sua obra o que vem a ser a eficácia deste instituto:

Analisar o negócio jurídico sob o plano da eficácia é justamente verificar se o mesmo tem aptidão para produzir efeitos.

O ajustamento de conduta tem os seguintes efeitos principais: a) a determinação da responsabilidade do obrigado pelo cumprimento do ajustado; b) a formação do título executivo extrajudicial.

Quanto ao procedimento da investigação, o efeito depende da regra vigente na instituição, podendo ocorrer: a) a suspensão do procedimento administrativo no qual foi tomado, ou para o qual tenha repercussão, ocorrendo a homologação do compromisso; b) a suspensão do procedimento sem que haja a homologação do compromisso, com o seu encerramento apenas após o seu pleno cumprimento; c) o arquivamento do processo administrativo, havendo a necessidade de se instaurar um novo procedimento para a fiscalização do cumprimento do termo de ajustamento de conduta. Em regra, o ajustamento de conduta produz todos esses efeitos quando da sua assinatura. (RODRIGUES, 2011, grifo nosso).

Além disso, no plano da eficácia, o TAC pode suspender o processo administrativo do qual resultou, com ou sem homologação do compromisso, ou ainda promover o arquivamento do procedimento administrativo instaurado.

5 PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO À INCOLUMIDADE ECONÔMICA DO CONSUMIDOR

O Código de Defesa do Consumidor, distanciando-se das tradicionais legislações nas quais predominava o sistema de regras entendido como aquele no qual o legislador tenta prever todas as possibilidades de situações, regulando-as em regras específicas, adotou um sistema de cláusulas abertas, no qual preponderam os princípios. Por este motivo diz-se que o CDC é uma lei principiológica.

Assim, dos artigos presentes no CDC, aliado aos direitos previstos em outras áreas do direito correlacionadas à seara consumerista, a doutrina chegou, mesmo que de forma não consensual, a uma delimitação dos princípios mais importantes no que diz respeito aos direitos dos consumidores, lembrando que para a doutrina majoritária estes princípios, exteriorizados explicitamente no CDC, não são taxativos, mas meramente exemplificativos, uma vez que não se esgotam na menção expressa do Código, havendo outros que nele estão implicitamente inseridos.

Faz-se necessário elucidar o conceito de Princípio e sua função no ordenamento jurídico, dessa forma, conceitua Celso Antônio Bandeira de Mello:

Princípio – já averbamos alhures – é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a inteligência das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo. Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É

a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (MELLO, 2004, p. 451).

Os princípios, afirma Paulo Bonavides (2004, p. 259), “são o oxigênio das Constituições na época do pós-positivismo. É graças aos princípios que os sistemas constitucionais granjeiam a unidade de sentido e auferem a valoração de sua ordem normativa”.

Neste estudo dá-se ênfase ao Princípio da Proteção ao Direito do Consumidor, garantia fundamental, pela qual, conforme o preceito Constitucional (art. 5º, XXXII), cabe ao Estado o dever de proteger o consumidor, devido à condição de desigualdade existente nas relações de consumo. Portanto, as normas do consumidor deverão ser aplicadas para equilibrar tais relações, estabelecendo a igualdade entre as partes. Justamente com esse intuito, foi editado o Código de Defesa do Consumidor, introduzindo no ordenamento nacional diversas ferramentas que podem ser utilizadas para garantir a proteção dos consumidores. Rogério Tadeu Romano (2017) estabelece a seguinte definição deste princípio:

e) O princípio da proteção: este princípio está estampado no artigo 6º do CDC, seja protegendo a incolumidade física (direito à vida, saúde e segurança do consumidor em relação aos riscos oferecidos considerados perigosos ou nocivos), a incolumidade psíquica (o direito à liberdade na escolha e nas contratações), a incolumidade econômica (protege o consumidor contra práticas abusivas, produtos e serviços nocivos a ele. Este princípio tem base no artigo 5º, XXXII da CF; (ROMANO, 2017, grifo nosso).

O fato é que todas as normas instituídas no CDC têm como princípio e meta a proteção ao consumidor, também estampada no artigo 47 do CDC, que estabelece que “as cláusulas contratuais serão interpretadas de maneira mais favoráveis ao consumidor”. Considera-se o núcleo do sistema protetivo instituído pelo CDC a busca de um equilíbrio entre os participantes das relações de consumo. O artigo 4º desta norma instituiu a Política Nacional das Relações de Consumo que, conforme o texto da lei, tem por objetivo o atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria da sua qualidade de vida, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo.

Observando a Teoria da Qualidade no Direito do Consumidor, o Ministro Antônio Herman Benjamin (2009) diz que é possível enxergar duas órbitas distintas de proteção. A primeira centraliza sua atenção na garantia da incolumidade físico-psíquica do consumidor, protegendo sua saúde e segurança, enquanto que a segunda buscar reger a incolumidade econômica do consumidor em face dos incidentes de consumo capazes de atingir seu patrimônio, e é justamente o desprezo pelos interesses econômicos dos consumidores que constitui a parte mais visível da sua desproteção.

Chamam-se práticas abusivas as ações que surgem das condutas de fornecedores que desvirtuam os padrões de boa conduta nas relações de consumo, ex-

trapolando os limites da boa-fé, podendo atingir tanto a incolumidade físico-psíquica quanto a econômica do consumidor.

Neves e Tartuce (2014) compartilham o mesmo pensamento sobre o caráter exemplificativo do artigo 39 do CDC ao abordar a questão das práticas abusivas nas relações de consumo:

O art. 39 da Lei 8.078/1990 tipifica, mais uma vez em rol exemplificativo ou *numerus apertus*, uma série de situações tidas como ensejadoras do abuso de direito consumerista. Muitas das hipóteses ali descritas são bem comuns na contemporaneidade, sem excluir outras que surgirem pela evolução das relações negociais. Deve-se entender que constitui prática abusiva qualquer conduta ou ato em contradição com o próprio espírito da lei consumerista. Como bem leciona Ezequiel Moraes, 'prática abusiva, em termos gerais, é aquela que destoia dos padrões mercadológicos, dos usos e costumes (incs. II e IV, segunda parte, do art. 39 e art. 113 do CC/2002) e da razoável e boa conduta perante o consumidor'. (NEVES E TARTUCE, 2014, p. 276).

Neste mesmo entendimento, “pode-se definir o abuso do direito como o resultado do excesso de exercício de um direito, capaz de causar dano a outrem, i.e., o abuso do direito se caracteriza pelo uso irregular e desviante do direito em seu exercício, por parte do titular” (NUNES, 2009, p. 139). Desta forma, atenta contra o princípio da incolumidade econômica qualquer prática considerada abusiva, capaz de causar dano ao patrimônio do consumidor.

6 CONCESSIONÁRIAS DE ENERGIA ELÉTRICA E O DIREITO DO CONSUMIDOR

É importante ressaltar que a legislação e a doutrina diferenciam vários tipos de consumidores, e esta pesquisa realizou um estudo sobre a relação de consumo do usuário dos serviços públicos de energia elétrica. Neste sentido, Fadel (2009) considera que sinônimo de consumidor é o usuário dos serviços públicos de energia elétrica, sendo que o “consumidor de energia elétrica é o usuário que adquire ou utiliza este produto como destinatário final fático e econômico, apresentando vulnerabilidade técnica, científica ou fática, frente ao fornecedor” (FADEL, 2009, p. 61).

Partindo desta ideia, considera-se a prestação de fornecimento de energia elétrica espécie de relação jurídica normatizada pelo Código de Defesa do Consumidor, sendo que, desta forma, as concessionárias de energia elétrica aderem às normas do CDC, conforme o exposto na Resolução ANEEL nº 414/2010:

Art. 140. A distribuidora é responsável, além das obrigações que precedem o início do fornecimento, pela prestação de serviço adequado a todos os seus consumidores, assim como pelas informações necessárias à defesa de interesses individuais, coletivos ou difusos. (ANEEL, 2010, grifo nosso).

Nota-se que a exigência de prestação de serviço público adequado e eficaz está prevista no art. 6º do CDC. Diante disto analisa-se o conceito de eficiência atribuído aos serviços prestados pelas concessionárias de energia elétrica.

Luiz Antônio Rizzato Nunes (2009) considera que a eficiência é a ideia de que o serviço deve ser prestado de forma que atinja a finalidade para a qual é desti-

nado, ou seja, não basta ser adequado, nem estar à disposição das pessoas. É necessário que alcance os objetivos da contratação. Quanto ao sentido de adequação, parte-se da definição legal, nos termos do artigo 6º da Lei 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 - Lei de Concessões e Permissão (BRASIL), na qual serviço público adequado é aquele prestado com regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia e modicidade tarifária.

O Código de Defesa do Consumidor (BRASIL, 1990) é ainda mais específico quanto às concessionárias, no seu artigo 22:

Art. 22. Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.

Parágrafo Único. Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código. (BRASIL, 1990).

Diante destas considerações sobre a defesa do direito do consumidor no ordenamento jurídico brasileiro, ao garantir a segurança nas relações de consumo envolvendo a prestação do fornecimento de energia elétrica faz-se importante frisar o que a legislação e doutrina entendem sobre a tutela dos direitos dos consumidores envolvidos neste tipo de relação jurídica.

O parágrafo único do artigo 2º do CDC reconhece a existência de uma coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que atuam em uma relação de consumo e que a elas são garantidos os chamados direitos transindividuais, assim denominados por não pertencerem ao indivíduo de forma isolada, e que podem ser classificados em: direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Pode-se dizer que o direito transindividual, também chamado de direito coletivo em sentido amplo, é gênero que abriga três espécies ou categorias, conforme previsto no artigo mencionado.

Neste estudo, aborda-se o direito difuso, este direito que para Celso Antônio Pacheco Fiorillo (2005, p. 6) “se apresenta como um direito transindividual, tendo um objeto indivisível, titularidade indeterminada e interligada por circunstância de fato”. Este direito, que é considerado pela literatura jurídica como essencialmente de natureza indivisível, só é considerado como um todo, não sendo possível individualizar a pessoa atingida pela lesão gerada por sua violação. Nasce de uma circunstância de fato, comum a toda a comunidade.

7 O CASO CEA

No final do ano de 2015 eram comuns na mídia notícias de consumidores protestando com cartazes e diversas confusões na unidade de atendimento presencial na Companhia de Eletricidade do Amapá, havendo a necessidade de intervenção policial. As reclamações apresentadas eram de diversas naturezas, indo desde a falta de atendimento nos postos presenciais, até o aumento de até 900% no valor das

faturas e a entrega de duas contas no mês de novembro (PACHECO, 2015).

O Ministério Público se pronunciou na imprensa expressando interesse em intervir na situação e apresentar alguma solução para a sociedade, ávida por resposta do Estado. O Promotor de Justiça Alcino de Oliveira Moraes, titular da Promotoria de Defesa do Consumidor na época, em entrevista ao site de notícias G1 afirmou:

Assim que tomamos conhecimento desse fato, que vem gerando toda essa confusão no Estado, instauramos procedimento administrativo para apurar. E, como faço, antes de tomar qualquer medida judicial, eu gosto de ouvir a outra parte para saber o que é necessário fazer e se há interesse em solucionar o problema. Ninguém é obrigado a assinar um TAC, mas, em compensação, fica sujeito às medidas judiciais. (PACHECO, 2015).

A Companhia de Eletricidade do Amapá manifestou interesse em resolver as demandas apresentadas pelo MP, tendo a diretoria da empresa estabelecido diálogo, adotando as medidas para cumprir as condições propostas pelo MP. O diretor-presidente da CEA em exercício, José Eliaz Rosa, disse em entrevista, também ao site de notícias G1, que a diretoria encontrou, no início da sua gestão, uma empresa com sérios problemas, mas que de forma alguma iriam criar dificuldades para os consumidores (PACHECO, 2015).

8 O TAC FIRMADO EM 29 DE NOVEBRO DE 2015

No dia 29 de novembro de 2015, o MP e a CEA firmaram um TAC, com o intuito de garantir uma forma eficiente de resolução dos conflitos e correção dos problemas relativos à prestação dos serviços de energia elétrica aos consumidores.

Para a propositura do instrumento de Termo de Ajustamento de Conduta em comento, o Ministério Público do Amapá considerou os seguintes fatos:

a) a competência do Compromitente, o Ministério Público do Amapá, em promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais em consonância com o artigo 127 da Constituição Federal Brasileira de 1988 e através da Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Macapá - PRODECON, a defesa dos interesses individuais homogêneos, coletivos e difusos dos consumidores de Macapá;

b) a defesa do Consumidor como um direito fundamental do cidadão e dever do Estado, conforme artigo 5º, inciso XXXII da CF e artigo 1º do CDC;

c) considerou que a Lei nº 8.987/95 (Lei das Concessões e Permissões da Prestação de Serviços Públicos) (BRASIL), no §1º do artigo 6º estabelece que “serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade e cortesia na sua prestação” e que os consumidores/usuários dos serviços de fornecimento de energia elétrica possuem o direito de acesso aos serviços de energia elétrica com padrões de qualidade e regularidade adequados, principalmente em relação às suas reclamações;

d) os fatos ocorridos no âmbito de todo o Estado referentes ao lançamento de duas faturas de energia no mês de novembro de 2015, bem como cobranças feitas a mais e cortes que se caracterizaram como indevidos;

- e) que as medidas tomadas pela Compromissária, a Companhia de Eletricidade do Amapá, não foram suficientes para esclarecimento da população;
- f) que houve o ingresso de representação de um grupo de consumidores junto à PRODECON e, assim, foi instaurado um Procedimento Preparatório de Inquérito Civil;
- g) que a Compromissária fôra devidamente notificada para prestar esclarecimentos e se comprometeu a tomar medidas urgentes para minimizar os efeitos dos problemas ocorridos, como a implantação de um atendimento diferenciado e o aumento dos seus guichês de atendimento ao público;
- h) que a Compromissária reconheceu expressamente a ocorrência dos fatos objeto do procedimento e que geraram dissabores a incontáveis consumidores em todo o Estado do Amapá;
- i) que a Compromissária expediu um Ofício expondo suas justificativas e sinalizou claramente sua intenção de resolver todas as pendências através do TAC.

Diante das questões levantadas pelo Parquet e com a devida anuência da Companhia de Eletricidade, ambos celebraram o Termo de Ajustamento de Conduta contendo as características que serão abordadas adiante.

8.1 A fundamentação legal do TAC

O TAC de 29 de novembro de 2015 teve como base para a sua celebração o artigo 5º, §6º, da Lei de Ação Civil Pública (BRASIL, 1985), que dispõe que “Os órgãos públicos legitimados poderão tomar dos interessados compromisso de ajustamento de sua conduta às exigências legais, mediante cominações, que terá eficácia de título executivo extrajudicial”. Além deste, utilizou-se o disposto do artigo 93, inciso II, do CDC (BRASIL, 1990) para justificar a atribuição legal para o trato coletivo de âmbito estadual da Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor da Capital.

Destacou-se na celebração do TAC a atenção do Compromitente em atender às recomendações contidas na Resolução nº 118 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP, 2014). Esta resolução, em suma, surge como uma norma que passa a fixar regras para o Ministério Público brasileiro adotar mecanismos de negociação, mediação e conciliação em conflitos em que o órgão atua como parte na defesa de direitos e interesses da sociedade, demonstrando desta forma o interesse do MP em buscar uma solução amigável, de forma a evitar e/ou minimizar o ajuizamento de ações para o trato de assuntos que podem ser resolvidos no âmbito administrativo. Enfatiza-se novamente a tendência do direito brasileiro em buscar soluções alternativas de soluções de conflitos, independente das partes envolvidas na lide.

8.2 O objeto do TAC

O objeto do TAC de 29 de novembro de 2015 foi garantir formas eficientes de correção e resolução dos problemas anunciados nas considerações do referido instrumento, referentes ao lançamento de duas faturas no mês de novembro de 2015, cobrança exorbitante de consumo e suspensão indevida de fornecimento de energia.

8.3 As obrigações pactuadas

Dentre as obrigações estabelecidas no TAC a CEA deveria: a) disponibilizar aos consumidores serviços adequados e eficientes, de acordo com os parâmetros de qualidade definidos na Seção III, Das Diretrizes para a Adequada Prestação dos Serviços, da Resolução Normativa 414 – ANEEL (2010), tais como condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas; b) manter em pleno funcionamento um atendimento diferenciado para atendimento das demandas relatadas no TAC, bem como o serviço normal de atendimento; c) suspender a cobrança e os cortes no fornecimento de energia referentes às contas de energia emitidas no mês de novembro para os consumidores que contestassem tal cobrança no balcão diferenciado de atendimento CEA; d) revisar todas as cobranças extras de novembro que fossem contestadas no balcão diferenciado de atendimento, realizando os devidos ajustes, prorrogando os prazos de pagamento e parcelando a segunda fatura em no mínimo três vezes; e) devolver aos consumidores todos os valores que fossem reconhecidamente pagos a mais; f) providenciar idêntico atendimento diferenciado como o realizado na capital nas comarcas do interior do Estado; e g) abster-se de efetuar registro em banco de dados negativos (SPC e SERASA) dos consumidores com reclamações em análise.

8.4 Sanções pelo descumprimento do TAC

Caso a compromissária descumprisse as obrigações pactuadas, obrigava-se ao pagamento das seguintes espécies de multa: a) Para os casos individuais em que se constatasse a cobrança indevida, o valor equivalente a 30% (trinta por cento) da fatura questionada revertendo-se o valor em benefício do consumidor lesado, b) em caso de descumprimento de obrigação de natureza coletiva, o valor de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) revertida para o Fundo Especial de Apoio e Desenvolvimento do Ministério Público do Estado do Amapá (FEMPAP).

O TAC em questão, após sua celebração, teve três aditivos. O primeiro foi realizado no dia 24 de dezembro de 2015, o segundo no dia 05 de abril de 2016 e o terceiro em 15 de março de 2017. Foi arquivado em 15 de dezembro de 2017. Em suma, estes aditivos reiteravam todas as obrigações constantes no primeiro TAC, postergando seus prazos e ajustando questões relacionadas ao atendimento diferenciado até então disponibilizado pela compromissária.

8.5 Resultados do TAC

A CEA, por sua vez, através da Comunicação Externa nº 0052 de 18 de julho de 2017, encaminhada à Controladoria Geral do Estado (CGE), informou os motivos das reclamações que ocasionaram a necessidade de resolução por TAC e a forma como até aquele momento havia procedido para cumprimento do acordo.

Primeiramente, a concessionária reconheceu que em virtude da modificação e aperfeiçoamento do processo de faturamento (leitura de consumo, faturamento,

impressão e entrega de contas) da Companhia, ocorrido em novembro de 2015, o qual anteriormente era concluído em até 25 dias, passou para 01 (um) dia (variação de dias entre a leitura e entrega da conta). Isto ocasionou aos consumidores, durante sua implementação, os problemas de emissão de duas faturas no mesmo mês, aumento de dias faturados e conseqüentemente aumento de consumo no primeiro ciclo após a mudança, bem como o consumo acumulado ocasionado em função do faturamento por média nos meses anteriores.

8.5.1 Cumprimento das obrigações

Diante da situação e em cumprimento dos itens 1 e 2 das obrigações estabelecidas no TAC de novembro de 2015, que versam sobre a implantação de atendimento diferenciado aos consumidores, a empresa alegou ter tomado as seguintes medidas:

- a) ampliação do espaço físico do Atendimento Presencial Macapá: Os números de guichês no atendimento presencial em Macapá passaram de 06 para 12 guichês, dobrando a capacidade de atendimento;
- b) aumentou em 100% o número de assentos;
- c) transferência Provisória de funcionários para o setor de atendimento, visando à celeridade nos processamentos internos das reclamações e a fim de diminuir o prazo de resposta final;
- d) criação de atendimento diferenciado para consumidores com reclamações registradas no Instituto de Defesa do Consumidor do Amapá - PROCON e PRODECON, com o intuito de gerar solução imediata (COMUNICAÇÃO EXTERNA Nº0052, 2017).

Quanto aos itens 3 e 4 do TAC, respectivamente, abster-se de efetuar até o dia 30 de junho de 2016 o registro em cadastros de proteção ao crédito dos nomes dos consumidores por falta de pagamento das faturas objeto do TAC e fazer, quando for o caso, a devida revisão da conta reclamada, a empresa manifestou que providenciou:

- a) a suspensão da cobrança das faturas 10/2015 e 11/2015 para clientes baixa tensão residenciais, rurais e comerciais com reclamação em curso junto a CEA, PROCON, PRODECON;
- b) a Suspensão de cobrança das faturas via inclusão no cadastro de inadimplentes: SPC e SERASA.

Além disso, a CEA afirmou, conforme as tabelas abaixo constantes no relatório encaminhado à CGE, que recebeu, no período de novembro de 2015 a fevereiro de 2017, um total de 56.709 (cinquenta e seis mil e setecentos e nove) reclamações em suas lojas de atendimento e 3.989 (três mil e novecentos e oitenta e nove) reclamações encaminhadas do PROCON aos atendimentos alternativos da CEA nos postos de Atendimento do Sistema Integrado de atendimento ao Cidadão – SIAC, totalizando assim 60.698 (sessenta mil seiscentas e noventa e oito) reclamações recebidas em um período de 15 meses, de acordo com os detalhes contidos nas tabelas abaixo inseridas.

Tabela 01 – Serviços gerados no sistema Comercial CEA

QUANTIDADE DE SERVIÇOS GERADOS					
Mês/Ano	Alteração Vencimento de conta	Parcelamento	Refaturamento	Reclamação com Análise em Campo	Vencimento Optativo
NOV-15	1.268	1.412	3.907	3.082	1276
DEZ-15	3.301	2.025	3.794	11.774	1834
JAN-16	4.952	2.195	5.181	5.934	1265
FEV-16	2.956	2.824	4.884	8.912	698
MAR-16	3.510	3.414	3.918	2.742	793
ABR-16	897	2.689	3.290	2.812	804
MAI-16	1.058	2.872	4.155	2.502	836
JUN-16	489	2.230	3.114	1.484	697
JUL-16	549	1.735	2.548	4.164	621
AGO-16	753	1.684	2.716	3.229	492
SET-16	326	1.655	2.464	2.463	364
OUT-16	252	1.660	2.048	1.994	461
NOV-16	535	1.846	1.974	1.785	356
DEZ-16	188	3.429	1.924	1.857	371
JAN-17	233	3.403	2.017	1.091	517
FEV-17	308	1.990	2.020	884	406
TOTAL	21.575	37.063	49.954	56.709	11.791

Fonte: Sistema Comercial AJURI – CEA, extraído em 17.07.2017.

Tabela 02 – Reclamações geradas pelo PROCON

Período de 01/10/2015 a 31/12/2016	SEDE	Quantidade gerada	Quantidade concluída	Situação
	Central PROCON	3.756	3.756	Regular
	PROCON SIAC-NORTE	130	130	Regular
	PROCON SIAC-SUL -	2	2	Regular
	PROCON – SIAC Laranjal do Jarí	65	65	Regular
	PROCON SIAC-CENTRO	36	36	Regular
	TOTAL	3.989	3.989	

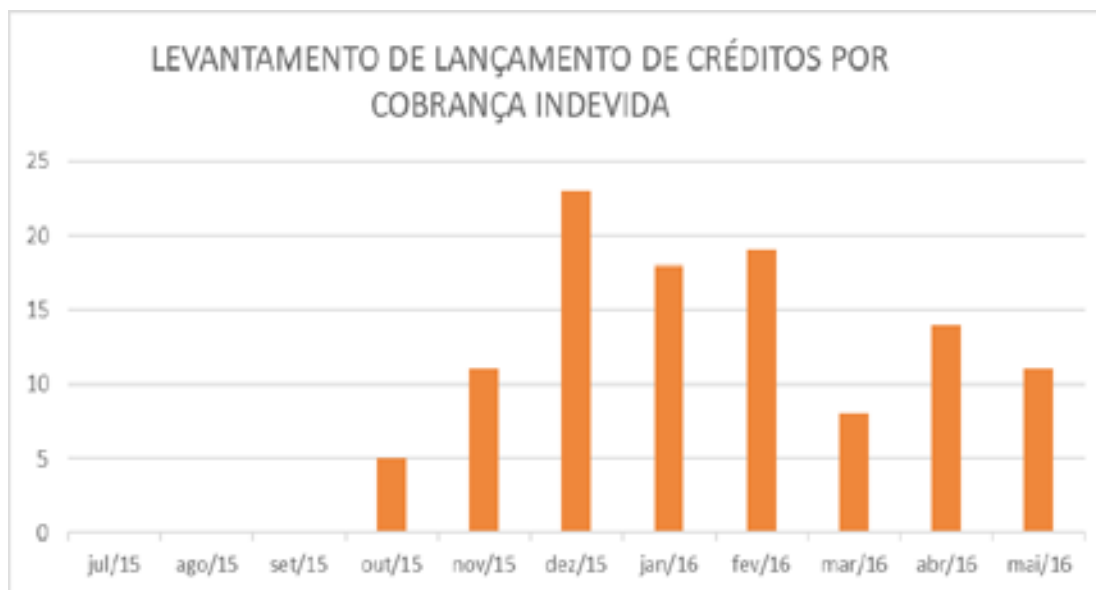
Fonte: Controle Geral dos atendimentos – Relatório Analítico.

A Concessionária afirma que foram tomadas todas as providências necessárias à resolução das reclamações envolvendo aumento exorbitante de consumo nas faturas.

Na tabela 01 afirma-se que a empresa realizou 49.954 (quarenta e nove mil e novecentos e cinquenta e quatro) refaturamentos (correção dos valores das faturas) no período de novembro de 2015 a fevereiro de 2017. Além disso, aponta-se ainda a realização de 37.063 (trinta e sete mil e sessenta e três) parcelamentos, atendendo, portanto, ao item 4 das obrigações da compromissária constantes no TAC (revisão de cobranças extras e parcelamento de faturas).

Além disso, a empresa apresentou um relatório de levantamento de lançamentos de créditos por cobrança indevida para constatar o ressarcimento por pagamento a mais das faturas que foram questionadas nas lojas de atendimento, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 01- Levantamento de lançamentos de créditos por cobrança indevida por unidade consumidora no período de julho de 2015 a maio de 2016.



Fonte: Sistema Comercial AJURI – CEA, extraído em 30.01.2018.

Conforme o gráfico, nota-se que no período posterior à celebração do TAC houve registro de lançamentos de créditos por cobrança indevida, e, conforme manifestação da CEA, o número de créditos ao consumidor só não foi maior devido ao fato das faturas questionadas, em sua maioria, não terem sido pagas até a conclusão da análise das reclamações, até mesmo porque a empresa estava obrigada a não suspender o fornecimento de energia por débitos dos meses de outubro e novembro de 2015. Destaca-se, com isso, que o TAC teve eficácia na proteção aos riscos de danos econômicos aos consumidores ao determinar a revisão das faturas, suspensão de suas cobranças até o tratamento das reclamações pela concessionária e o dever da empresa em devolver aos consumidores todos os valores que fossem reconhecidamente pagos a mais.

Ainda a respeito das faturas com referências 10/2015 e 11/2015, que foram objeto do Termo de Ajustamento de Conduta, a empresa informou que as referidas não são objeto de reclamações via PROCON ou PRODECON desde dezembro de 2016.

8.5.2 Manutenção da linearidade da quantidade de demandas judiciais

Na pesquisa também se obteve acesso, através da Procuradoria Jurídica da CEA, ao número de Processos Judiciais respondidos pela Companhia de Eletricidade do Amapá com causas de pedir envolvendo reclamações de faturas no período de cinco meses antes e cinco meses depois do surgimento da lide, e constatou-se, conforme quadro abaixo:

Gráfico 02 - Quantitativo de demandas judiciais de maio de 2015 a maio de 2016.



Fonte: elaborado pelos autores.

Demonstra-se, no quadro de levantamento de Processos Judiciais, que houve linearidade no número de audiências (números absolutos) respondidas pela CEA que tiveram como causa de pedir cancelamento ou revisão de faturas, constando-se que o acordo firmado entre PRODECON e CEA surtiu efeito no sentido de evitar-se um grande número de judicialização das demandas.

Se forem considerados os dados da Tabela 01 – Serviços gerados no sistema Comercial CEA, em especial a coluna Reclamação com Análise em Campo, tem-se que houve um aumento de quase 300% entre os meses de novembro e dezembro de 2015 (época na qual ocorreu a emissão de faturas em duplicidade e excessos de cobrança), sem que houvesse aumento proporcional no número de demandas judiciais, no mesmo período, conforme demonstrou o Gráfico 02.

8.5.3 Conscientização institucional

Há que se ressaltar que a Concessionária de energia tem expressado, ulti-

mamente, principalmente após a propositura do TAC em questão, um forte interesse em estabelecer diálogo com os órgãos competentes, como o PROCON, o MP, o Poder Judiciário e demais Poderes Públicos, como Prefeituras e Governo do Estado, bem como com seus consumidores, buscando dar publicidade sobre suas ações institucionais e buscando evitar possíveis conflitos. Como exemplo, tem-se a recente parceria entre a CEA e o Tribunal de Justiça do Amapá - TJAP através do Centro Judiciário de Solução de Conflitos – CEJUSC, na qual estabeleceu-se a realização de conciliações entre a empresa e consumidores para a resolução de demandas envolvendo inadimplência. Manifestou-se a empresa através de seu site oficial sobre essa ação:

A Conciliação representa benefícios aos consumidores, à CEA e ao judiciário, pois através do diálogo entre as partes, com a mediação da justiça, os conflitos são solucionados sem a necessidade de tramitação judicial, tornando mais célere os processos.

Em reunião com a diretoria da CEA, a juíza Joenilda Lenzi, coordenadora do CEJUSC do Fórum de Macapá, destacou que a iniciativa de potencializar a conciliação no Amapá é uma forma de modernizar a justiça no Estado, garantindo soluções rápidas aos conflitos e possibilitando um melhor relacionamento entre os consumidores e as instituições. (CARVALHO, 2017).

Esta manifestação pública da concessionária indica que passar por um processo de ajustamento de conduta, além de proporcionar o afastamento dos riscos de danos econômicos aos consumidores, de forma indireta também trouxe conscientização institucional à empresa, que passou a se preocupar com a receptividade de suas ações por parte de seus consumidores.

9 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de análise dos dados, pode-se inferir que o TAC firmado em 29 de novembro de 2015, bem como seus demais aditivos, foi um importante instrumento estabelecido entre o legitimado, MP, e a CEA na defesa dos interesses transindividuais dos consumidores, uma vez que determinou a responsabilidade da concessionária e viabilizou a formação do título executivo extrajudicial. Além disso, ensejou o arquivamento do processo administrativo do qual surgiu TAC e demonstrou-se como um meio alternativo de solução do conflito.

Nota-se também que o instrumento assegurou a proteção da incolumidade econômica do consumidor-usuário de energia elétrica, uma vez que estabeleceu obrigações de revisar os valores cobrados, através de refaturamentos, e possibilitou a negociação das faturas através de parcelamentos. Assegurou a devida devolução de valores comprovadamente cobrados a mais. Além disso, determinou a não suspensão do fornecimento de energia das unidades consumidoras que estavam aguardando a conclusão das reclamações pelas faturas objeto do TAC e a não inclusão do nome dos seus titulares em registros de cadastros de proteção ao crédito. Dentre outros resultados do TAC, aponta-se a não judicialização da demanda e a conscientização institucional que a empresa passou a apresentar após assinatura do compro-

misso de ajustamento de conduta.

O TAC de 29 de novembro de 2015 revelou-se, na pesquisa, um instrumento alternativo de acesso à justiça por ter-se constatado que não houve somente judicialização dos conflitos, tendo concedido de certa forma à sociedade de economia mista, uma vez revestida de seu papel público, uma forma de responder por suas responsabilidades sem, no entanto, prejudicar o serviço por ela prestado.

Uma crítica negativa que se pode tecer acerca do TAC em questão é quanto ao seu objeto. O tratamento das faturas com valores exorbitantes e a emissão da segunda fatura no mês de novembro de 2015, como foi de conhecimento do MP, PROCON, da distribuidora e da própria CGE, foi atendido pela concessionária ainda no ano de 2016, sendo, portanto, questionável a quantidade de prorrogações de prazos estabelecidos pelos aditivos assinados. Exprime este fato uma certa demora do MP em promover a devida fiscalização do cumprimento das cláusulas e o encerramento do acordo que perdurou por mais de dois anos.

Tendo em vista a importância da proteção ao direito do consumidor no ordenamento jurídico brasileiro e que o legislador não poupou medidas protetivas diante da ameaça a estes Direitos, destina-se esta pesquisa a uma contribuição diante da reflexão sobre as várias possibilidades de acesso à justiça na tutela dos Direitos Transindividuais e especialmente na tutela do Direito do Consumidor, verificando-se que este instrumento jurídico, como medida alternativa, é capaz de proteger a incolumidade econômica do consumidor.

É cristalina a relevância dos meios alternativos de solução de conflitos no sistema jurídico brasileiro, principalmente pelo caráter pacificador a eles atribuídos.

É valioso também ressaltar que diante de uma ameaça a um direito fundamental e no caso desta pesquisa, diante da proteção à incolumidade econômica do Direito do Consumidor, não é admissível que a sociedade e os órgãos competentes abdicuem de lutar pela tutela de seus interesses. Todavia, é importante que a medida necessária para a defesa do interesse em lide não ultrapasse a proporcionalidade necessária para o cumprimento de seu objetivo.

No caso da propositura do TAC para a resolução de demandas semelhantes à que envolveu a Companhia de Eletricidade do Amapá, uma instituição da administração pública, é de extrema importância que se busque recuperar o bem jurídico lesado ou afastar os riscos de danos sem que ocorra a judicialização da questão, uma vez que é importante zelar pela manutenção da continuidade dos serviços da concessionária e pela reconstrução da relação de confiança do consumidor diante da empresa prestadora de serviço público. Neste raciocínio destaca-se a lição de MAZZILLI (2006):

Em suma, o compromisso de ajustamento de conduta, conquanto ainda não tenha alcançado toda sua potencialidade, assim mesmo já é um grande avanço na composição extrajudicial de conflitos coletivos (de grupos, classes ou categoria de pessoas), e, assim, torna mais eficaz a defesa de interesses transindividuais. Desta forma, concorre grandemente para a obtenção da harmonia e paz social. Trata-se de instrumento que tem merecido intensa utilização, porque, por meio dele, morrem no nascedouro inúmeras demandas, o que traz grande proveito para a coletividade. (MAZZILLI, 2006, p. 19).

Observa-se que o TAC analisado atingiu, em suma, seus objetivos, confirmando que a coletividade pode contar com uma valiosa alternativa na tutela de seus interesses econômicos.

Cumprido ressaltar que o TAC deve ser razoável no prazo estipulado para seu cumprimento e deve atender a um fim específico, sob pena de se banalizar o objetivo do instituto. Mesmo que a parte compromissária aponte uma conduta irregular futuramente, é papel dos órgãos públicos legitimados fiscalizar e tomar as devidas providências, inclusive caso seja necessário firmar de um novo TAC. O sentido do instituto está justamente relacionado com a resolução de questões pontuais, e não a um meio de correção ou sanção perpétua (o que pode ocorrer através de uma vigência por tempo indeterminado), pois este não é seu objetivo.

Conforme se constatou, o Termo de Ajustamento de Conduta tem se apresentado como um relevante instituto de solução alternativa de conflitos de natureza difusa. Sua adequada propositura se mostra eficaz na tutela da proteção ao Direito do Consumidor e, o mais importante, confirma com o alcance de seus objetivos, pois o Direito, além de manter a ordem e a segurança das relações jurídicas, também pode exercer um valioso papel de instrumento de pacificação social.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ (ESTADO). Ministério Público do Estado do Amapá. **Termo de Ajustamento de Conduta**. Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor de Macapá/AP. Macapá, 2015.

ANEEL. **Resolução Normativa Nº 414, de 9 de setembro de 2010**. Estabelece as Condições Gerais de Fornecimento de Energia Elétrica de forma atualizada e consolidada. Brasília, DF, 9 set. 2010. Disponível em: <http://www2.aneel.gov.br/cedoc/ren2010414.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2018.

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. **Teoria da qualidade**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Lei 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. Brasília, DF: Presidência da República, 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm. Senado Federal. Acesso em: 02 dez. 2017.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://>

www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 02 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 02 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências: Lei 8.078 de 11 de setembro de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 02 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Senado Federal, 1995. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8987compilada.htm. Acesso em: 02 dez. 2017.

BRASIL. **Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Dispõe sobre a arbitragem. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm. Acesso em: 02 dez. 2017.

CABRAL, Marcelo Malizia. **Os meios alternativos de resolução de conflitos: instrumentos de ampliação do acesso à justiça**. Porto Alegre: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul/Departamento de Artes Gráficas, 2013.

CARNEIRO, Paulo Cezar Pinheiro. **A proteção dos direitos difusos através do compromisso de ajustamento de conduta previsto na lei que disciplina a Ação Civil Pública**. Anais do 9o Congresso Nacional do Ministério Público. Bahia: 1992. Livro de Estudos Jurídicos, n. 6, do Instituto de Estudos Jurídicos, 1993, p. 234-240.

CARVALHO, Naíde. **CEA e TJAP, uma parceria em prol da sociedade**. Nov. 2017. Disponível em: <https://cea.portal.ap.gov.br/det2.php?id=18282>. Acesso em: 18 dez. 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública: comentários por artigo (Lei nº 7.347, de 24/7/85)**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

CNMP. **Resolução nº 118, de 1º de dezembro de 2014**. Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do ministério público e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-118.pdf> Acesso em: 20 out. 2018.

COMPANHIA DE ELETRICIDADE DO AMAPÁ (Brasil). **Comunicação Externa nº 0052: 2017**. Amapá, 2017.

CRETELLA NETO, José. **Curso de Arbitragem: Arbitragem Comercial, Arbitragem Internacional, Lei Brasileira de Arbitragem, Instituições Internacionais de Arbitragem, Convenções Internacionais sobre Arbitragem**. 1. ed. Rio de Janeiro: Ed. Forense, 2004.

FADEL, Marcelo Costa. **O direito da energia elétrica sob a ótica do consumidor**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

FINK, Daniel Roberto. **Alternativas à Ação Civil Pública Ambiental (Reflexões sobre as vantagens do Termo de Ajustamento de Conduta)**. In: MILARÉ, Edis (org.). **Ação Civil Pública – Lei 7347/85 – 15 anos**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: Evolução, Fragilidades e Atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, 2006.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Teoria geral do processo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. **Código de Processo Civil comentado artigo por artigo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Regime jurídico do Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: evolução, fragilidades e atuação do Ministério Público**. Revista de Direito Ambiental, São Paulo, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MILARÉ, Édis et al. **O Compromisso de Ajustamento de Conduta e o Fundo de Defesa de Direitos Difusos: Relação entre os Instrumentos Alternativos de Defesa Ambiental da Lei 7.347/1985**. Revista de Direito Ambiental, n. 38, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2005.

MINISTRA Ellen destaca métodos alternativos de solução de litígios. Supremo Tribunal Federal, Notícias STF, Brasília, 02 maio 2011. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiadetalhe.asp?idConteudo=178330> Acesso em: 02 dez. 2017.

MIRAGEM, Bruno. **Direito do Consumidor como Direito Fundamental: consequências jurídicas de um conceito.** Revista Direito do Consumidor, São Paulo, v. 43, 2002.

MORAES, Voltaire de Lima. **Ação Civil Pública: alcance e limites da atividade jurisdicional.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MORAIS, José Luís Bolzan de. **Mediação e arbitragem: alternativas à jurisdição.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1999.

NERY, Ana Luiza de Andrade. **Compromisso de Ajustamento de Conduta: teoria e análise de casos práticos.** São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2010.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito do Consumidor: direito material e processual.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2014.

NUNES, Luiz Antônio Rizzato. **Curso de Direito do Consumidor.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

PACHECO, John. **Cientes entram com Ação Popular contra CEA por cobranças indevidas.** G1, Amapá, 18 nov. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/ap/amapa/noticia/2015/11/clientes-entram-com-acao-popular-contra-cea-por-cobranças-indevidas.html>> Acesso em: 15 ago. 2017.

RODRIGUES, Geisa de Assis. **Ação Civil Pública e Termo de Ajustamento de Conduta: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Forense, 2011.

ROMANO, Rogério Tadeu. **A regulação por medida provisória de distrato e arrendimento em contratos imobiliários.** Jus.com.br, ago. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/59586/a-regulacao-por-medida-provisoria-de-distrato-e-arrendimento-em-contratos-imobiliarios>. Acesso em: 20 out. 2017.

SALES, Lília Maia de Moraes. **A mediação de conflitos e a pacificação social.** In: SALES, Lilia Maia de Moraes (org.). Estudos sobre Mediação e Arbitragem. Rio – São Paulo – Fortaleza: ABC Editora, 2007.

SAMPAIO, Lia Regina Castaldi; BRAGA NETO, Adolfo. **O que é mediação de conflitos.** São Paulo: Brasiliense, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

Submetido: 03/01/2019

Aprovado: 10/05/2019

