

Título do capítulo

DEFESA DO CONSUMIDOR

Autores (as)

Lucia Helena Salgado

DOI

Título do livro

O Brasil no fim do século: desafios e propostas
para ação governamental

Editor (es)

Volume

Série

Cidade

Editora

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

Ano

1994

Edição

1ª

ISBN

DOI

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 1994

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://repositorio.ipea.gov.br>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Defesa do Consumidor

Lucia Helena Salgado*

1 - Introdução

Não existe economia de mercado forte sem consumidores esclarecidos e no pleno uso dos seus direitos. No entanto, em economias comandadas por grandes empresas e onde o Estado empreende sistematicamente políticas que visam fortalecer a atividade econômica, o consumidor é a parte frágil nas relações de consumo, tornando-se necessária uma política de defesa do consumidor.

A defesa do consumidor, entretanto, não é tarefa apenas do Estado, cabendo ao próprio consumidor a defesa de seus interesses, por meio da organização, da utilização dos instrumentos jurídicos disponíveis, e exigindo do Estado e das empresas o respeito a seus direitos de acesso à informação e a produtos de comprovada qualidade e segurança.

O princípio básico da política de defesa do consumidor é a vulnerabilidade deste nas sociedades industriais, em que não só o poder econômico é concentrado, como também o é o conhecimento sobre a produção, a eficiência, a qualidade e a tecnologia empregada na confecção dos produtos e no fornecimento dos serviços.

* Da Diretoria de Pesquisa do IPEA.

2 - Situação Atual da Proteção ao Consumidor no Brasil

2.1 - O Código de Defesa do Consumidor

A despeito da considerável experiência em defesa do consumidor em outros países, o Brasil é pioneiro na estruturação de um corpo homogêneo, articulado e coerente de regras de tutela ao consumidor. Em outras jurisdições a legislação sobre o tema é dispersa.

Comentam-se a seguir os pontos que representam as maiores inovações introduzidas pelo Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 14 de setembro de 1990, em vigor desde 14 de março de 1991).

O reconhecimento da condição de vulnerabilidade do consumidor, considerado a parte mais fraca das relações de consumo, é o princípio fundamental que confere consistência a todos os direitos e procedimentos definidos no Código.

O Código introduziu o conceito de responsabilidade objetiva do produtor, fabricante, construtor ou importador diante de acidentes de consumo. Anteriormente, o consumidor tinha que provar o dano, a relação de causa e efeito entre o dano e o uso do produto ou serviço, além de arcar com as despesas de laudos periciais. A inversão do ônus da prova supõe a assimetria de conhecimento entre consumidor e fornecedor, em que este detém — ou deveria deter — conhecimento específico sobre o processo tecnológico da fabricação do produto e, por conseguinte, sobre os riscos envolvidos.

Outro conceito importante é o de responsabilidade solidária para os fornecedores de produtos ou serviços defeituosos. Anteriormente, cada elo da cadeia eximia-se da culpa e atribua-a ao outro. Definiram-se também regras claras de procedimento para ambas as partes, diante de reclamações dos consumidores, além de prazos mais longos para que o consumidor possa exercer esse direito.

A responsabilidade solidária tem incentivado a parceria entre fabricantes e comerciantes em torno da preocupação com a qualidade dos produtos. Tem, por conseguinte, contribuído para o desempenho competitivo no mercado dos produtos nacionais, e certamente ainda muito contribuirá.

Quanto ao direito de informação do consumidor, particular importância é conferida aos produtos potencialmente perigosos ou nocivos à saúde e à segurança. Se os riscos são descobertos após a colocação do produto no mercado, o fornecedor deverá providenciar à sua custa anúncios publicitários promovendo o *recall* dos produtos que apresentem defeito.

O respeito ao direito que o consumidor tem à informação é o principal aspecto preventivo do Código. Incluem-se aí as informações em rótulos, folhetos, bulas e aquelas fornecidas em ofertas e publicidade. Ainda com respeito à informação, foi tipificada como crime a propaganda enganosa e abusiva, para o que a pena é a contrapropaganda.

Uma série de práticas comerciais é considerada como abusiva, como a colocação no mercado de produtos em desacordo com as normas técnicas ou a execução de serviço sem prévia autorização do consumidor e elaboração de orçamento. Tipificam-se também cláusulas contratuais abusivas, cujo entendimento é de que são automaticamente nulas (nulas de pleno direito).

Quanto aos produtos adquiridos fora do estabelecimento comercial (por telefone ou a domicílio), define-se um prazo de arrependimento de sete dias, a partir do recebimento do produto.

Finalmente, com relação aos aspectos processuais, foi fundamental a definição de instrumentos para a ação coletiva, através das associações de consumidores, que estão dispensadas de custas judiciais e honorários periciais. O Ministério Público e os órgãos oficiais podem também ajuizar ações coletivas, quando estiverem envolvidos interesses difusos ou coletivos.

2.2 - O Sistema de Proteção e Defesa do Consumidor no Brasil

De acordo com o Art. 105 do Código, o Sistema de Defesa do Consumidor é formado pelos órgãos federais, estaduais, municipais, do Distrito Federal e entidades privadas de defesa do consumidor. A coordenação da política de defesa do consumidor e a articulação do sistema cabem ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça.

As associações de defesa do consumidor, de direito privado, tratam prioritariamente de questões de interesse coletivo, representando judicialmente um certo conjunto de consumidores (associados).

Os juizados de pequenas causas tratam apenas das causas procedimentais mais simples, individuais, que representam pequenas quantias (no máximo de 20 salários mínimos). Há, portanto, uma limitação quanto ao objeto do processo, além do valor da causa. Questões mais complexas correm nas varas comuns.

Junto ao juiz funciona uma defensoria pública que, no caso da defesa do consumidor, tem um papel um pouco diferente de suas atribuições normais, pois não trata apenas de necessitados. Isto ocorre porque, de acordo com a

Lei do Juizado de Pequenas Causas, um juizado não pode ser instalado sem órgãos que prestem assessoria gratuita e as defensorias públicas têm a vocação para exercer a função.

Até a recente aprovação pelo Congresso do Estatuto da OAB, em julho de 1994, os juzizados de pequenas causas atendiam o consumidor sem que este necessitasse arcar com as custas do processo ou se fizesse acompanhar por um advogado. Se for mantida, por pressão da OAB, a imposição da presença de um advogado em qualquer tipo de causa, a defesa do consumidor poderá sofrer um pesado retrocesso. Espera-se que o próximo governo revogue esta exigência, de forte caráter corporativo e elitista.

As delegacias especializadas são organizadas em nível estadual, subordinadas às Secretarias de Segurança Pública, e investigam os crimes praticados contra os consumidores. Trabalham a partir de denúncias e também junto à Procuradoria, realizando diligências a pedido desta.

As Varas do Consumidor, previstas no Código, começam a ser organizadas. Em junho de 1993 foram criadas as primeiras varas especializadas na defesa do consumidor do país, no Rio Grande do Sul. Estão atendendo a ações coletivas de consumo ou ações civis públicas em geral, como as relativas ao meio ambiente. A ausência dessas varas no restante do país tem sido suprida pelos juzizados de pequenas causas.

As Promotorias do Consumidor têm atuado como fiscais da lisura das condições gerais dos contratos. Têm ajuizado ações civis públicas visando à proscricção das chamadas "cláusulas-mandato" em contratos de financiamento, cartões de crédito etc., contra a perda de quantias pagas em casos de desistências em contratos de aquisição de imóveis e cláusulas abusivas em planos de saúde, dentre outros.

De acordo com o Código, o Procon — Coordenação de Proteção do Consumidor —, Sedecon — Serviços de Proteção ao Consumidor — e Cedecon — Centros de Defesa do Consumidor — têm atribuições concorrentes com as promotorias de Justiça do Consumidor, por terem também legitimidade para propor ações coletivas, ação penal pública subsidiária, além de poderes para expedir notificações que, desatendidas, configuram crime de desobediência. Para evitar a superposição estéril de atribuições, as promotorias apenas atendem reclamações individuais de consumidores em localidades onde não existem procons, sedecons ou juzizados de pequenas causas.

3 - Propostas para o Aperfeiçoamento da Política de Defesa e Proteção ao Consumidor

O efetivo funcionamento da defesa do consumidor como um sistema requer uma série de medidas que implicam a colaboração e a iniciativa das várias instâncias de governo (federal, estadual e municipal). Dentre elas destacamos:

- a) montar uma rede de informações entre as entidades e órgãos para consultas sobre reclamações, encaminhamentos, jurisprudência, cadastro de empresas etc.;
- b) constituir quadros técnicos em número adequado e providos dos recursos materiais necessários para cumprir as funções previstas no Código para os órgãos públicos de defesa do consumidor, nas três esferas de governo;
- c) treinar o pessoal técnico que compõe os quadros de funcionários de órgãos de defesa do consumidor;
- d) fortalecer a função educadora dos órgãos governamentais administrativos, e não apenas a sua função punitiva;
- e) fomentar, através de orientação e treinamento, a organização e o aprimoramento dos serviços locais de atendimento ao consumidor;
- f) criar varas especializadas em defesa do consumidor, conforme prevê o Código.

Significa também estimular a criação e participação em decisões de interesse público de associações de defesa do consumidor. Com isto, reconhece-se que essas entidades representam fidedignamente os consumidores, por serem organismos criados e dirigidos pelos próprios interessados.

Uma das dificuldades hoje enfrentadas pelo Código reside na implementação do decreto regulamentador da lei que disciplina as ações administrativas e define elementos de ordem procedimental. Tais ações privilegiam o aspecto punitivo, em detrimento do aspecto educativo, ao tempo em que são definidas instâncias recursais ao nível administrativo, o que contraria o espírito de descentralização da lei. Tais aspectos são vistos com restrições por organizações de defesa do consumidor, o que tem dificultado a aplicação das regras definidas no decreto. A revisão desse decreto poderia fazer parte da agenda para o próximo governo.

Um grave problema enfrentado por aqueles que lidam com o Código de Defesa do Consumidor é a questão das execuções. Como fazer cumprir a sentença definida pelo juiz? Tem-se que recorrer aos ritos de procedimento do Código do Processo Civil, pois não existem regras processuais específicas para a defesa do consumidor. Por outro lado, a lei do Juizado de Pequenas Causas, onde tramita a maior parte das queixas dos consumidores,

acelera a primeira fase do processo — até a sentença —, mas essa vantagem não se estende à segunda parte, correspondente à execução.

É necessária, portanto, uma lei que regule os processos de execução com base no Código, assim como iniciativas estaduais (legais) que descentralizem os juizados por bairros ou regiões administrativas.

A ausência de varas especializadas, cuja criação depende apenas de lei estadual, tem sobrecarregado os juizados de pequenas causas, fazendo com que as audiências de conciliação sejam marcadas em alguns estados com uma espera de três meses.

Outra dificuldade é que como muitos dos pontos do Código carecem de critérios mais objetivos — como a inversão do ônus da prova e as cláusulas abusivas — as decisões, em grande parte, dependem única e exclusivamente do critério do juiz. Este aspecto em parte é positivo, pois deixa à jurisprudência a precisão de pontos.

As causas têm sido julgadas com base no princípio da vulnerabilidade do consumidor, embora o pleno vigor do princípio dependa da criação de varas onde os juízes tenham a oportunidade de se especializar no tema, e onde haja a possibilidade da criação de uma cultura jurídica de defesa do consumidor.