

APONTAMENTOS SOBRE O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR

NOTES ON CODE OF CONSUMER PROTECTION

Giovanni Comodaro Ferreira¹

Juliana Helena Carlucci²

Rita de Cássia Corrêa de Vasconcelos³

RESUMO

O presente trabalho examina o Código de Defesa do Consumidor (CDC) enquanto instrumental de fortalecimento de uma categoria jurídica historicamente desprotegida diante do poder econômico. Partindo do pressuposto da desigualdade inerente à relação de consumo, o CDC articula-se em mecanismos e expedientes destinados a socorrer o consumidor em sua vulnerabilidade e exposição perante o fornecedor. Definida entre os princípios gerais da ordem econômica, a defesa do consumidor obrigou o estado a sistematizar juridicamente os meios legais, judiciais e administrativos pertinentes, levando-o a produzir, na estrutura de um microsistema, uma lei arrojada e abrangente no seu propósito.

PALAVRAS-CHAVE: Consumidor; Constituição Federal; Lei; Consumerismo.

ABSTRACT

This paper examines the Code of Consumer Protection (CCP) as instrumental in strengthening a legal category historically unprotected in the face of economic power. Assuming the inequality inherent in the consumer relationship , the CCP is structured mechanisms and arrangements intended to help the consumer in their vulnerability and exposure to the supplier . Defined between the general principles of economic, consumer protection has forced the state to legally systematize the legal , judicial and administrative means relevant , leading him to produce the structure of a microsystem, a bold and comprehensive law in its purpose .

KEYWORDS : Consumer; Federal Constitution; Law; Consumerism.

1 INTRODUÇÃO

¹ Mestre em Direito pela UNESP/Franca. Advogado e Professor do Curso de Direito da UNAERP.

² Mestre em Constituição e Processo; Professora na UNAERP; Advogada

³ Doutora em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná; Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Ponta Grossa; Professora da UNAERP; Professora da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

A doutrina é unânime em apresentar o Código de Defesa do Consumidor (CDC) como verdadeira revolução no direito brasileiro. E não com exagero, já que a Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990, representou, dentre outras conquistas, gloriosa resistência do legislativo federal às pressões dos grupos econômicos que, desde então, viram-se obrigados a conter suas investidas sobre os adquirentes de seus produtos e serviços. Até o surgimento do Código, o que mais se via eram setores empresariais agraciados por leis insossas, cuja inocuidade terminava por favorecer o avanço devastador do capital.

Como anota Flávia Lefèvre Guimarães,

[...] é notória a forma abusiva de grande parte das entidades poderosas economicamente, principalmente nos países de terceiro mundo, onde uma das marcas características é a desorganização da sociedade civil, com poucos instrumentos para se defender das práticas iníquas, como é o caso do Brasil. E, digamos, a globalização econômica tão falada não nos deixa mais tranqüilos, no que tange ao respeito aos direitos fundamentais, encontrando-se entre eles a defesa do direito do consumidor; ao contrário, as crescentes discussões sobre a ética na atividade das empresas multinacionais demonstram serem absolutamente necessários os instrumentos que garantam o direito das partes mais fracas nas relações jurídicas.⁴

Com efeito, o CDC é diploma inovador precisamente por cercar de garantias uma figura absolutamente desprestigiada junto às relações de que participam aqueles grupos e que, anteriormente, era protegida de modo assistemático por meia dúzia de normas civis. À semelhança do que ocorria muitos anos atrás, com as matérias de natureza mercantil, as temáticas ligadas ao consumidor recebiam tratamento de relação particular sem muita singularidade.

Não se individualizavam os sujeitos envolvidos, que continuavam a ser encarados como particulares ligados a mais uma modalidade negocial regulada pelo direito privado comum. Neste contexto, portanto, deparava-se com uma categoria entregue aos ditames do mercado e inteiramente desprovida de instrumentos legais e institucionais para a superação dessa desigualdade.

O estabelecimento do Código corrigiu essa distorção, destacando a matéria substancialmente consumerista de sua inconveniente regulação por diplomas de outra índole. Isso significou um avanço sem precedentes na legislação pátria, revelando a maturidade alcançada por nosso direito nos anos que se seguiram ao advento da Constituição de 1988. A propósito, o CDC surgiu como satisfação de um mandamento constitucional - o artigo 170,

⁴ GUIMARÃES, Flávia Lefèvre. **Desconsideração da personalidade jurídica no Código do Consumidor – aspectos processuais**. São Paulo: Max Limonad, 1998. p. 47.

inciso V -, que proclamou a defesa do consumidor como um dos princípios informadores de nossa economia de mercado.

2 A DESIGUALDADE NAS RELAÇÕES DE CONSUMO

A temática da proteção ao consumidor veio a lume a partir do processo de expansão e aperfeiçoamento das relações sociais de índole econômica, que tornaram extremamente complexos os circuitos de produção, circulação e utilização das riquezas.

Como observa Franco Montoro,

em consequência da revolução industrial e principalmente tecnológica do século XX, e com o surgimento dos processos de industrialização e consumo de massa, a legislação brasileira (Código Civil, Código Comercial, Código Penal e demais leis esparsas) mostrou-se insuficiente para regular o novo mercado de consumo que surgia. Assim, o novo Código foi instituído para atender a essa nova realidade.⁵

Esse contexto passou a responder por um quadro de sérias desigualdades humanas, expresso de modo genérico no próprio abismo entre ricos e pobres, alargado com o fortalecimento do capital. Tal disparidade refletiu-se no campo do direito, estabelecendo relações que, na ausência de normas de proteção à parte mais fraca, revertiam em ganhos imensuráveis ao titular do poder econômico, que não podia ser compelido a garantir a qualidade de seus produtos ou serviços, nem levado, por lei, a reparar danos causados aos consumidores.

Miriam de Almeida Souza identifica o movimento de proteção ao consumidor como cria do pós-segunda guerra, para cuja articulação concorreu, paralelamente à própria sofisticação dos elementos de produção, o advento do *marketing*. Conforme registra,

[...] a guerra intensificou a produção industrial em massa, e contribuiu para as grandes invenções e o aprofundamento da produção em série. Todo o esforço da guerra resultou, inevitavelmente, em aumento substancial de produção no posterior tempo de paz. O *know-how* gerado para a guerra provocou, então, um crescimento em vários segmentos industriais, gerando um arsenal de produtos supérfluos e diversificados, em um mercado antes restrito somente ao essencial. Com o advento da televisão, resultou da propaganda informativa o *marketing* (desenvolvido em forma de propaganda de guerra), com o objetivo de escoar a produção no mercado. Com isso, aumentaram os problemas relacionados à produção e ao consumo, em face de uma competitividade altamente sofisticada por causa das novas mídias e das próprias complexidades dos mercados surgidos no pós-guerra, e do advento do *marketing* científico. Passou-se então a praticar uma concorrência desleal,

⁵ MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 22. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994. p. 424.

fortalecendo a tendência da formação dos cartéis, trustes e oligopólios, o que sem dúvida, colaborou, dentre outros motivos, para o agravamento dos problemas sociais e conflitivos urbanos em decorrência da concentração de renda.⁶

Nestes termos, verifica-se que as ações dirigidas à tutela do consumidor fincam suas raízes no panorama de injustiças sociais engendrado pela fúria capitalista, e que expôs as deficiências de um sistema legal impossibilitado de garantir relações materialmente igualitárias. Assim leciona João Batista Almeida, pontuando que a proteção ao consumidor derivou

[...] de uma reação a um quadro social, reconhecidamente concreto, em que se vislumbrou a posição de inferioridade do consumidor em face do poder econômico do fornecedor, bem como a insuficiência dos esquemas tradicionais do direito substancial e processual, que já não mais tutelavam novos interesses identificados como coletivos e difusos.⁷

Bem se vê, com isso, que à realidade material de profunda desigualdade entre fornecedor e consumidor somou-se um aparato normativo flagrantemente alheio às novas exigências, carente de uma reestruturação que o capacitasse a garantir isonomia às relações de consumo. A ciência jurídica lançou-se, neste propósito, a enunciar certos princípios fundamentais, visando à composição de um referencial axiológico elementar para a futura construção do sistema de tutela ao consumidor.

3 O CÓDIGO DO CONSUMIDOR E A CONSTITUIÇÃO DE 1988

De um modo geral, o direito do consumidor foi arquitetado sobre os seguintes princípios: o da vulnerabilidade do consumidor, o da sua hipossuficiência, o do equilíbrio e boa-fé objetiva, o do dever de informar, o da revisão das cláusulas contrárias ou da repressão eficiente aos abusos, o da conservação do contrato, o da equivalência, o da transparência e o da solidariedade.⁸ De todos eles, o primeiro afirma-se como o basilar às relações de consumo agora tuteladas. É nesse sentido que se pronuncia a doutrina, ensinando que, pela codificação peculiar que expressa, o diploma do consumidor

[...] move-se em torno de alguns princípios essenciais. No código, o mais importante princípio é o da vulnerabilidade do consumidor (art. 4º, I). Independentemente de sua condição social, de sua sofisticação, de seu grau de educação, de sua raça, de sua origem ou profissão, o consumidor é considerado, pelo código, como um ser

⁶ SOUZA, Miriam de Almeida. **A política legislativa do consumidor no direito comparado**. Belo Horizonte: Edições Ciência Jurídica, 1996. p. 54.

⁷ ALMEIDA, João Batista. **A proteção jurídica do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 22.

⁸ *Ibidem.*, p. 45-6.

vulnerável no mercado de consumo. É esse princípio maior – basilar mesmo – que deve orientar a atividade de interpretação do código.⁹

O professor Newton de Lucca destaca a máxima expressão dessa principiologia dada pelo tratamento constitucional que recebeu, pondo em relevo, neste passo, o grau de importância que o direito brasileiro hoje reconhece à matéria consumerista. Anota, pois, que

[...] não apenas o Código de Defesa do Consumidor tem base constitucional (art. 48 do ADCT) como, mais amplamente, todos os princípios da proteção acham-se constitucionalmente assegurados.¹⁰

É também corrente a idéia de que as regras constitucionais de proteção ao consumidor, uma vez esculpidas de modo genérico no artigo 5º da Carta de 1988, acabaram se convertendo em princípios impermeáveis à ação reformadora da atividade legislativa. De outra forma, litiga-se pelo enquadramento da matéria consumerista entre as cláusulas pétreas do artigo 60, parágrafo 4º da Constituição vigente, de modo que, representando uma garantia fundamental da pessoa humana, a tutela do consumidor está definitivamente a salvo de qualquer iniciativa que objetive, pela via normativa, extirpá-la do ordenamento brasileiro.

Ainda no que respeita ao tratamento constitucional da relação de consumo, convém registrar a indagação da doutrina sobre a suficiência do Código do Consumidor na regulamentação dos princípios aludidos. Discute-se aqui se o CDC, efetivamente, viabilizou a tutela constitucional da categoria, oferecendo os meios bastantes de se estabelecer o equilíbrio concreto dos sujeitos daquela relação. Sobre isso escreve Fábio Konder Comparato:

[...] A defesa do consumidor é, indubitavelmente, um tipo de princípio-programa, tendo por objeto uma ampla política pública (*public policy*). A expressão designa um programa de ação de interesse público. Como todo programa de ação, a política pública desenvolve uma atividade, i.e., uma série organizada de ações, para a consecução de uma finalidade, imposta na lei ou na Constituição. A imposição constitucional ou legal de políticas é feita, portanto, por meio das chamadas "normas-objetivo" [...].

Prossegue o autor, explicitando quais desdobramentos se devem admitir ao estabelecimento dessa modalidade de normas, sinalizando para a necessária participação do Estado na efetivação das garantias legalmente estipuladas:

Quer isso dizer que os Poderes Públicos detêm um certo grau de liberdade para montar os meios adequados à consecução desse objetivo obrigatório. É claro que a implementação desses meios exige a edição de normas – tanto leis, quanto

⁹ RIOS, Josué de Oliveira et. al. **Código de Defesa do Consumidor comentado**. São Paulo: Globo, 2001. p. 08.

¹⁰ LUCCA, Newton de. **Direito do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2000. p. 34.

regulamentos de Administração Pública; mas essa atividade normativa não exaure, em absoluto, o conteúdo da *policy*, ou programa de ação pública. É preciso não esquecer de que esta só se realiza mediante a organização de recursos materiais e humanos, ambos previstos e dimensionados no orçamento-programa.¹¹

4 O CDC COMO MICROSSISTEMA

A edição do Código do Consumidor traduziu, outrossim, a afirmação da tendência moderna de se estatuírem os grandes corpos normativos na forma de *microsistemas*.

Os microsistemas transcendem a organização típica dos códigos, por abarcarem matérias pertencentes a mais de um ramo jurídico. Caracterizam-se pela disciplina de relações jurídicas específicas, vastamente reguladas por seus preceitos, mas numa abrangência que reúne, no mesmo texto, categorias de outros segmentos do direito legislado. Assim é que essa modalidade de sistematização, sob a qual se apresenta também o Estatuto da Criança e do Adolescente, abre-se à interferência dos principais setores do ordenamento, e possibilita uma regulação jurídica mais lógica e eficiente.

O microsistema do consumidor estrutura-se sobre temáticas próprias de seu universo, mas com a assistência de instrumentos fornecidos principalmente pelo direito civil, processual, penal e administrativo. E a experiência nos dá conta de quão salutar se mostrou essa integração, por ensejar a incidência simultânea de disposições naturalmente convergentes a certas ocorrências, mas quase sempre separadas por leis específicas.

5 OS NEGÓCIOS ATINGIDOS PELO REGRAMENTO DO CONSUMIDOR

O aparecimento do direito do consumidor revela um intervencionismo estatal louvável junto à dinâmica do mercado e denuncia a incapacidade deste em oferecer concreta proteção à parte mais fraca de suas relações. Entretanto, cumpre destacar que seu alvo principal não são os negócios protagonizados por pessoas isoladas.

A ele tem cabido estudar as relações de consumo mais rebuscadas, aquelas que dão origem a uma série de fenômenos coletivos, como os acidentes de consumo, os contratos de adesão, as práticas abusivas, a publicidade enganosa e abusiva, o acesso à Justiça para as coletividades de consumidores. Seu grande objetivo é corrigir as desigualdades existentes no mercado entre consumidor e fornecedor, sejam de caráter informativo, sejam de poder de barganha.¹²

¹¹ COMPARATO, Fábio Konder. A proteção ao consumidor na Constituição Brasileira de 1988. **RDM**, n. 80, pp. 66-85.

¹² RIOS, *op. cit.*, p. 08.

As inegáveis qualidades do sistema legal de proteção do consumidor, todavia, não autorizam reputá-lo como disciplina absolutamente precisa e de institutos sempre definidos. Ainda hoje, transcorrida mais de uma década de sua edição, o CDC suscita inúmeras e variadas controvérsias, por ainda carecerem de elucidação certos elementos que lhe são peculiares. O alcance de suas normas costuma ser o centro desses debates, pois, em muitas ocorrências, não se pode afirmar, sem equívocos, que os envolvidos se vinculam às disposições do Código. As mais freqüentes se dão com os contratos bancários, cujo enquadramento nas relações de consumo não tem sido admitido por significativa parcela dos autores. Vale lembrar, contudo, que as imprecisões semânticas e textuais são comuns às normatizações novas, cabendo à ciência jurídica, à jurisprudência e aos próprios legisladores lapidarem seus termos, com vistas a seu pleno aperfeiçoamento.

6 O CONSUMERISMO E O MERCADO DE CONSUMO

Os fatores que encaminharam a evolução do direito para o tratamento autônomo dos eventos de consumo inserem-se num movimento social organizado, que expressou a reação dos adquirentes de produtos e serviços aos abusos cometidos pelo capital. Esse movimento recebe o nome de *consumerismo* e surgiu em terras norte-americanas, espalhando-se rapidamente por outras sociedades. Dele é que adveio a iniciativa concreta de formalização das garantias do consumidor e seus princípios fundamentais continuam extremamente importantes, por influenciarem a interpretação e aplicação das normas protetoras daquela categoria.

No exame das relações consumeristas, torna-se imperiosa uma incursão pelo universo em que elas se processam, identificado como o *mercado de consumo*. Trata-se de uma das dimensões do próprio mercado concebido como gênero, que dedica sua outra porção ao chamado *mercado de produção*. Os fenômenos típicos deste último, e que dizem respeito ao capital e trabalho conjugados para a obtenção de produtos e serviços, são regulados por outros segmentos jurídicos. À legislação do consumidor, interessa tão-somente a devida satisfação das exigências do mercado de consumo em atenção aos interesses do consumidor. A respeito da natureza do mercado maior, composto de eventos produtivos e de consumo, inúmeras proposições foram cunhadas, determinando as variadas roupagens ideológicas

assumidas pelo Estado ao longo da história, e que definiram, em cada contexto, o grau de proteção oferecido ao consumidor. De fato,

[...] diversas teorias têm tentado entender e explicar o mercado. Na medida da evolução deste, alteravam-se também as doutrinas que buscavam elucidá-lo. Não tardou muito para que o “estado de graça” entre fornecedores e consumidores, pregado pelo liberalismo, passasse a ser considerado utópico e levasse a situação do consumidor – nos planos econômico, político e jurídico – a uma posição insustentável. Multiplicam-se as imperfeições do mercado, e o consumidor se viu, de uma hora para outra, sujeito a toda uma série de abusos [...]. Surge, então, o consumerismo [...].¹³

7 OS SUJEITOS DA RELAÇÃO DE CONSUMO

A clareza textual do CDC permite a identificação precisa das duas figuras centrais da relação de consumo: o *consumidor* e o *fornecedor*.

Diz o Código, no Art. 2º, que “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

A doutrina assinala que a caracterização desse destinatário exige uma aquisição não voltada para objetivos profissionais, pois, neste caso, não se tem o término do circuito que encontra, na extremidade final, a pessoa do consumidor. Registre-se, entretanto, que a dúvida eventualmente surgida na identificação desta figura é sempre interpretada em favor de seu reconhecimento.

A definição do artigo consignado deve ser interpretada à luz do inciso I do artigo 4º, que reconhece a vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo, sendo este, como afirmado, o princípio basilar de todo o código, a socorrer o consumidor enquanto parte economicamente mais fraca da relação estabelecida com o fornecedor. À vista deste pressuposto, a inclusão das pessoas jurídicas na definição legal de consumidor deve alcançar somente aquelas participantes de uma relação onde haja desproporcionalidade que favoreça o outro polo. Não se justifica qualificar-se como consumidor a pessoa jurídica que dispõe de meios para defender-se dos abusos do fornecedor, pela circunstância de encontrarem-se ambas em condições de igualdade.

A hermenêutica corrente costuma dilatar a abrangência da “pessoa jurídica” mencionada no dispositivo. Na expressão, também se incluíam as denominadas *pessoas quase jurídicas*, representadas mais frequentemente pelo condomínio em edificações. Além disso, o parágrafo único do artigo referido enuncia que se tem por consumidor “[...] a

¹³ RIOS, *op. cit.*, p. 09-10.

coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”. Esse contingente de consumidores normalmente vê-se lesado por consequência de publicidade enganosa, e todos passam a receber proteção legal por conta de seu enquadramento na coletividade descrita neste preceito.

No que respeita à proteção conferida pelo código, registre-se que ela acompanha o consumidor desde a oferta do produto até o início de seu desgaste, e vai da realização do serviço ao princípio de sua deterioração natural, pelo que transpõe a mera aquisição do bem ou atividade prestada.

Por sua vez, afirma o CDC que:

Art. 3º - Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

Pelas mesmas considerações feitas ao conceito de consumidor, apenas a profissionalidade qualifica estas atividades como próprias do fornecedor, de modo que um vendedor eventual não estabelece, tecnicamente, relação de consumo com o adquirente de seu bem. Com referência aos serviços prestados pelo Estado, cabe ressaltar que este “[...] só é fornecedor quando presta um serviço mediante a cobrança de preço [...]. Os demais serviços mantidos com a cobrança de impostos não constituem relação de consumo”.¹⁴ Vale notar, ainda, que se excluem do conceito de serviços apenas as relações de caráter trabalhista, que continuam disciplinadas pela legislação competente.

8 A ARTICULAÇÃO DE OUTROS RAMOS JURÍDICOS COM VISTAS À TUTELA DO CONSUMIDOR

A preocupação com a efetiva salvaguarda dos interesses do consumidor também se fez sentir na previsão de instrumentos ofertados por outros ramos normativos. O direito processual, *e.g.*, mostra-se redimensionado em vários institutos pela busca daquele propósito. A inversão do ônus da prova expressa visivelmente essa adequação aos reclames de proteção eficiente do consumidor. O direito penal colabora, igualmente, para esta conquista, tipificando como delituosas inúmeras condutas lesivas à categoria. Por fim, a legislação administrativa responde pelos desdobramentos institucionais dessas exigências, ao traçar a estrutura dos órgãos destinados a orientar e representar judicialmente os consumidores prejudicados.

¹⁴ RIOS, *op. cit.*, p. 19.

9 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 definiu a defesa do consumidor como um dos princípios gerais da ordem econômica, exigindo sua regulamentação legal como dever do Estado brasileiro, no art. 5º, XXXII. Determinou mais, dispondo que o Congresso Nacional deveria, no prazo de 120 dias da sua promulgação, elaborar o Código de Defesa do Consumidor (art. 34, ADCT), determinação que nossos parlamentares foram observar apenas dois anos depois.

Entretanto, até que a sociedade brasileira contasse com um regramento específico sobre a matéria consumerista, os indivíduos não podiam contrapor-se de modo eficaz ao poder econômico, já que a criação dos órgãos e repartições responsáveis pela proteção do consumidor deveria ser efetuada pela lei competente. É certo que alguns diplomas se voltaram a essa tutela (como a Lei de Economia Popular – nº 1221/51, a Lei Delegada nº 04/62 e a própria Constituição de 1967, com a Emenda nº 1/69), mas todos eles se mostraram incapazes de garantir o equilíbrio material das relações de consumo. Coube ao CDC dignificar o ordenamento brasileiro, aparelhando o próprio Estado a lutar em favor do consumidor.

Nossa lei consumerista é considerada uma das mais avançadas entre os sistemas jurídicos, prevendo instrumentos e mecanismos de efetiva salvaguarda dos direitos do consumidor. De modo particular, sua estrutura de microssistema confere organicidade na sistematização das questões que lhe cabem, propiciando-lhes um tratamento coerente e integrador. Encontram-se na sua órbita regras provenientes dos mais variados setores do direito positivo, conjugadas com vistas a capacitar o poder público a amparar o consumidor de modo abrangente. Exatamente esse conjunto de ferramentas sistematizadas é que responde pela modernidade do nosso CDC, colocando-o à frente da experiência legislativa de outros países nesse terreno.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista. **A proteção jurídica do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

COMPARATO, Fábio Konder. A proteção ao consumidor na Constituição Brasileira de 1988. **RDM**, n. 80, pp. 66-85.

GUIMARÃES, Flávia Lefèvre. **Desconsideração da personalidade jurídica no Código do Consumidor** – aspectos processuais. São Paulo: Max Limonad, 1998.

LUCCA, Newton de. **Direito do consumidor**. 2. ed. São Paulo: Edipro, 2000.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 22. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

RIOS, Josué de Oliveira; LAZZARINI, Marilena; NUNES (JR.), Vidal Serrano. **Código de Defesa do Consumidor comentado**. São Paulo: Globo, 2001.

SOUZA, Miriam de Almeida. **A política legislativa do consumidor no direito comparado**. Belo Horizonte: Edições Ciência Jurídica, 1996.