

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ECONOMIA

**JOSÉ FRANCISCO ZAMPIERI**

**A DEFESA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO: TEORIAS, EXPERIÊNCIAS E O  
PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Porto Alegre  
2010

**JOSÉ FRANCISCO ZAMPIERI**

**A DEFESA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO: TEORIAS, EXPERIÊNCIAS E O  
PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada, modalidade Profissionalizante.

Orientador: Prof. Dr. Stefano Florissi

Porto Alegre  
2010

Z26d

Zampieri, José Francisco

A defesa das relações de consumo: teoria, experiências e o papel do Ministério Público Federal / José Francisco Zampieri. – Porto Alegre, 2010.  
135 f. : il.

Orientador: Stéfano Florissi.

Ênfase em Economia Aplicada.

Dissertação (Mestrado profissional em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Economia, Porto Alegre, 2010.

1. Relação de consumo. 2. Direito do consumidor. 3. Defesa do consumidor.  
I. Florissi, Stéfano. II. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Faculdade de Ciências Econômicas. Programa de Pós-Graduação em Economia. IV. Título.

CDU 347.4

**JOSÉ FRANCISCO ZAMPIERI**

**A DEFESA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO: TEORIAS, EXPERIÊNCIAS E O  
PAPEL DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como quesito parcial para obtenção do título de Mestre em Economia Aplicada, modalidade Profissionalizante.

Aprovada em: Porto Alegre, 12 de novembro de 2010.

---

Prof. Dr. Stefano Florissi (PPGE/UFRGS) - Orientador

---

Prof. Dr. Eugenio Lagemann (PPGE/UFRGS)

---

Prof. Dr. Ronald Otto Hillbrecht (PPGE/UFRGS)

---

Prof. Dr. Adalmir Antonio Marchetti (PPGE/PUCRS)

À minha esposa Maria Angélica e à minha filha Elisa, por estarem sempre ao meu lado e pelo belo exemplo de pessoas que são.

Aos meus pais, *in memoriam*, aos meus irmãos e irmãs, obrigado por tudo e aos demais familiares.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao Professor Stefano Florissi pela orientação ao longo desse trabalho. Também sou grato aos professores do Mestrado em Economia Aplicada pelos conhecimentos adquiridos, bem como às servidoras da Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo auxílio, dedicação e presteza.

Aos colegas do curso, obrigado pela saudável convivência, pela cooperação durante os créditos e pelo aprendizado adicional.

Minha inteira gratidão ao meu empregador, o Ministério Público Federal, por me proporcionar esta oportunidade ímpar, quando subsidiou em parte o curso de Mestrado, bem como o material didático, através da Secretaria de Gestão de Pessoas, Coordenadoria de Recrutamento e Desenvolvimento de Pessoal, Seção de Programas de Educação – Subprograma de Pós-graduação.

Meu muito obrigado ao Ex-Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul - PR/RS, Dr. Carlos Eduardo Copetti Leite pelo apoio ao projeto da dissertação e ao atual, Dr. Antônio Carlos Welter, pelo deferimento da licença-capacitação ao autor para conclusão da monografia.

Sou grato, por fim, aos colegas da Assessoria Pericial, Biblioteca, Coordenadoria de Informática e Núcleo do Consumidor e Ordem Econômica da PR/RS, bem como aos servidores lotados na Biblioteca da Procuradoria Regional da República da 4ª Região e ao colega Gerson Anversa, economista daquela casa, pela ajuda, pelo apoio e incentivo recebidos.

## RESUMO

No mundo todo, a importância da defesa das relações de consumo vem obtendo crescimento deveras significativo ao longo dos tempos, juntamente com a evolução das sociedades. No Brasil, vários motivos podem ser apontados para explicar tal fato, sendo que dentre os principais destacam-se os mais recentes, quais sejam: as mudanças nas relações de comércio, com a conscientização de consumidores e fornecedores de bens e serviços acerca de seus direitos e obrigações; a modernização e o aparelhamento dos órgãos estatais com atuação específica na defesa do consumidor (PROCONs, Ministério Público Federal e Estadual, Conselho Nacional de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça); o surgimento de várias instituições não governamentais (ONGs) de defesa do consumidor, criados pela sociedade civil organizada; a entrada em vigor de legislação específica, o Código de Defesa do Consumidor através da lei nº 8.078/90. Uma instituição como o Ministério Público, defensor da sociedade por definição, e mormente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, teve ampliada sobremaneira sua incumbência e responsabilidade na defesa dos interesses da população consumidora em suas relações. Desse modo, a presente dissertação propõe-se a descrever e analisar as relações de consumo, tanto no Brasil quanto em outros centros capitalistas desenvolvidos, como os Estados Unidos da América e países da União Europeia. Será relatada e analisada, ainda, a maneira como o Ministério Público Federal executa sua missão constitucional, com a apresentação de alguns casos reais, concretos, que versam sobre a atuação do órgão ministerial na defesa dos consumidores, das comunidades e da ordem econômica.

Palavras-chave: Consumidor. Defesa da economia popular. Ministério Público Federal.

## **ABSTRACT**

All over the world, the importance of the defense in the consumption relations has gained a very significant growth over time, along with the evolutions of societies. In Brazil, several reasons can be pointed to explain this fact, and among the main stand out the most recent, namely: the changes in trade relations, with the awareness of consumers and providers of goods and services about their rights and obligations; modernization and equipment of state agencies with specific actions in consumer protection (PROCONs, Federal Public Prosecution Service, the National Council of Consumer Affairs Ministry of Justice); the emergence of several non-governmental institutions (NGOs) in consumer defense, raised by civil society organization; the entry into force of specific legislation, the Consumer Protection Code by Law No. 8.078/90. An institution as the Public Prosecution Service, defender of society by definition, and especially after the promulgation of the Constitution of 1988, had greatly extended its mandate and responsibility in defending the interests of consumers in their relations. Thus, this paper proposes to describe and analyze the relations of consumption, both in Brazil and in other developed capitalist centers, such as the United States of America and European Union countries. It will be reported and analyzed, furthermore, how the Federal Public Prosecution Service performs its constitutional mission, with the presentation of some real cases, specific, which focus on the performance of ministerial body in protecting consumers, communities and economic order.

**Keywords:** Consumer. Defense of the popular economy. Federal Public Prosecution Service.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma do Ministério Público da União.....	93
Figura 2 - Organograma do Ministério Público Federal.....	100
Figura 3 - Organograma da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul.....	105
Gráfico 1 - Número de Shopping Centers no Brasil 1966-2009.....	15
Gráfico 2 - Índice de Confiança do Consumidor IBRE-FGV.....	63

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução dos Shopping Centers no Brasil 2000-2009.....	15
Tabela 2 - Número de Consumidores Atendidos pelo PROCON-SP (2005-2008)....	49
Tabela 3 - Consumidores Atendidos pelo Procon Porto Alegre.....	50
Tabela 4 - Evolução do Quadro de Recursos Humanos da PR/RS 2005-2009.....	104
Tabela 5 - Demonstrativo das Sistemáticas de Cobrança dos Tributos.....	115
Tabela 6 - Demonstrativo das Alíquotas.....	115
Tabela 7 - Acidentes Trecho Tabai-Canoas, 1996-2006.....	122

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
1.1 MOTIVAÇÃO DO ESTUDO E JUSTIFICATIVA.....	17
1.2 OBJETIVOS.....	19
<b>1.2.1 Objetivo Geral.....</b>	<b>19</b>
<b>1.2.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>19</b>
1.3 METODOLOGIA DE TRABALHO.....	20
<b>2 A DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL .....</b>	<b>22</b>
2.1 EVOLUÇÃO DA DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL.....	22
<b>2.1.1 O histórico das relações de consumo no Brasil .....</b>	<b>23</b>
<b>2.1.2 Os movimentos de defesa do consumidor no Brasil e seus personagens.....</b>	<b>40</b>
<b>2.1.3 Os órgãos de defesa do consumidor.....</b>	<b>46</b>
2.1.3.1 Os PROCONs.....	46
2.1.3.2 O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor - CNDC.....	51
2.1.3.3 O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC.....	52
2.2 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ESPECÍFICA DE DEFESA DO CONSUMIDOR.....	57
<b>2.2.1 O consumidor perante a Lei nº 8.078/90 .....</b>	<b>57</b>
2.3 O ÍNDICE DE CONFIANÇA DO CONSUMIDOR – ICC.....	62
<b>3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA DEFESA DO CONSUMIDOR.....</b>	<b>65</b>
3.1 O CONSUMIDOR PERANTE A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS .....	65
<b>3.1.1 A Organização das Nações Unidas (ONU).....</b>	<b>65</b>
<b>3.1.2 A Resolução da ONU Nº 39/248, de 16 de abril de 1985.....</b>	<b>66</b>
3.2 O CONSUMIDOR NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA .....	68
<b>3.2.1 O consumidor na sociedade norte-americana.....</b>	<b>68</b>
<b>3.2.2 A evolução histórica das relações de consumo nos Estados Unidos da América.....</b>	<b>71</b>
3.3 O CONSUMIDOR NA UNIÃO EUROPEIA .....	79
<b>3.3.1 O consumidor nos Tratados da União Europeia.....</b>	<b>79</b>
<b>3.3.2 O Tratado de Maastricht .....</b>	<b>82</b>
<b>3.3.3 O Tratado de Amsterdã.....</b>	<b>84</b>
<b>3.3.4 A Comissão Europeia.....</b>	<b>87</b>
<b>4 A DEFESA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL.....</b>	<b>90</b>
4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO.....	90

<b>4.1.1 A instituição.....</b>	<b>90</b>
<b>4.1.2 O Ministério Público na Carta Constitucional de 1988.....</b>	<b>91</b>
<b>4.1.3 O Ministério Público da União na Carta Constitucional de 1988.....</b>	<b>92</b>
<b>4.1.4 A Lei Complementar Nº 75/93.....</b>	<b>93</b>
<b>4.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL .....</b>	<b>98</b>
<b>4.2.1 O Ministério Público Federal perante a Lei Complementar 75/93 .....</b>	<b>99</b>
<b>4.2.2 A Procuradoria da República no Rio Grande do Sul.....</b>	<b>102</b>
<b>4.2.3 A Assessoria Pericial – ASSPER .....</b>	<b>106</b>
<b>4.2.4 O Ministério Público Federal na defesa do consumidor e da sociedade: alguns casos reais com atuação da Assessoria Pericial.....</b>	<b>107</b>
4.2.4.1 Estudantes beneficiários do Programa de Crédito Educativo .....	109
4.2.4.2 Repasse de contribuições sociais COFINS e PIS/PASEP aos consumidores finais de telefonia fixa e móvel.....	112
4.2.4.3 Duplicação da rodovia federal BR-386, trecho Tabai-Estrela.....	117
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>124</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>129</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O ato de consumir bens ou serviços está presente no dia-a-dia dos indivíduos, não importando seu nível sócio-cultural, seu poder aquisitivo, sua raça, cor ou religião, dentre outras características.

Aos primeiros dias de vida, antes até, já estamos consumindo, e assim será ao longo de toda a vida. As pessoas adquirem hábitos típicos de seres consumistas por motivos os mais variados, seja para prover seu sustento, seja para satisfazer algum luxo ou extravagância, expondo seu consumismo exacerbado.

Sendo um dos ramos da ciência econômica, para a qual os recursos revelam-se escassos e as necessidades ilimitadas, a microeconomia estuda os aspectos referentes ao consumidor, às empresas, à organização dos mercados, à distribuição e à produção de bens e serviços. Como disse John Richard Hicks (apud Joelmir Beting) prêmio Nobel de economia em 1972, “quem garante todos os empregos não são os empresários os sindicalistas ou os governantes, são os consumidores”. Também Henry Ford, o pai da produção em série, declara com realismo que “O consumidor é o elo mais fraco da economia. E nenhuma corrente pode ser mais forte do que seu elo mais fraco.”<sup>1</sup>

Da mesma forma Adam Smith, há mais de duzentos anos atrás, em sua famosa obra “A Riqueza das Nações” preconizava: “A única razão que existe para a produção é o consumo. Entretanto, a sociedade mercantilista mais se preocupa com a satisfação do produtor e muito menos se preocupa com a satisfação do consumidor.”

Portanto, sendo inegável o fato de que as relações de consumo evoluíram, modernizando-se sobremaneira com o passar dos anos, o consumidor passou a necessitar de estrutura estatal, seja na forma de fundação, autarquia ou secretaria, no caso do Poder Executivo, ou então do Ministério Público, este um órgão autônomo e independente, que o proteja contra qualquer tipo de abuso ou injustiça.

Nesse sentido, o Código de Defesa do Consumidor, consubstanciado no mandamento legal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, elaborado conforme preceitua o art. 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da

---

<sup>1</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 37.

Constituição Federal da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988<sup>2</sup>, veio a qualificar as relações entre compradores e fornecedores, exigindo produtos e serviços de qualidade, confiáveis, seguros e com preços justos.

As relações de consumo desenvolveram-se a tal ponto que passaram desde os antigos atos de escambo (p.ex. troca de arroz por sal), estes baseados em rudimentares trocas de produtos até as atuais operações de compra e venda, inclusive pela rede mundial de computadores - internet (*e-commerce*), arrendamento mercantil (*leasing*), comércio internacional (importação e exportação), aliados ao aprimoramento dos grandes grupos supermercadistas, das redes de lojas varejistas que atuam a nível nacional, os luxuosos e sofisticados centros de compras ou *shopping centers*, verdadeiros templos de consumo e, mais recentemente, os centros populares de compras (CPCs), ou *shoppings* populares, específicos para vendedores ambulantes até então clandestinos e marginalizados, porém agora legalizados, retirados das condições precárias em que operavam nas vias públicas dos centros urbanos.

Na visão de Josué Rios, com o fim de sua soberania nas sociedades de massa, o consumidor encontra-se em desvantagem nas relações de consumo, pois estas desenvolvem-se num quadro de desequilíbrio, ficando o mesmo em desvantagem, exposto a lesões generalizadas no mercado:

O desenvolvimento econômico, com alto grau de industrialização/sofisticação tecnológica e grande concentração da atividade empresarial e de capitais, constitui fator decisivo na formação da sociedade de consumo de massa. Nessa sociedade de produção em larga escala, a abundância de produtos e serviços precisa ser absorvida pelo mercado como condição de sua própria realimentação. No entanto, a lógica de funcionamento dessa sociedade produz reflexos e disfunções no mercado e lesões em alta escala aos consumidores, desafiando a imediata necessidade de sua defesa, como passamos a expor.<sup>3</sup>

Como pode ser observado, a tabela apresentada a seguir clarifica o grau de desenvolvimento dos setores de comércio e serviços no Brasil com os empreendimentos em *shopping centers*, a partir do ano 2000:

---

<sup>2</sup> Constituição Federal/1988, art. 48. "O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor." (BRASIL. [Constituição, 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005).

<sup>3</sup> RIOS, Josué. **A defesa do consumidor e o direito como instrumento de mobilização social**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998, p. 5-7.

**Tabela 1 - Evolução dos Shopping Centers no Brasil 2000-2009**

Ano	Número de <i>Shopping Centers</i>	ABL(1)	Número de lojas
2000	280	5.100	34.300
2001	294	5.200	36.300
2002	304	5.500	38.700
2003	316	5.600	39.437
2004	325	6.200	40.803
2005	338	6.548	42.363
2006	351	7.492	56.487
2007	365	8.300	62.086
2008	376	8.600	65.500
2009	392	9.100	70.436

(1) Área Bruta Locável (em milhões de m<sup>2</sup>)

Elaboração do autor.

Fonte: Associação Brasileira de *Shopping Centers* - ABRASCE

Já o gráfico abaixo mostra o número de unidades e o crescimento do setor de shopping centers no Brasil desde o início da série em 1966:

**Gráfico 1 - Número de Shopping Centers no Brasil 1966-2009**

Elaboração do autor.

Fonte: Associação Brasileira de *Shopping Centers* - ABRASCE

Segundo dados da Associação Brasileira de *Shopping Centers* – ABRASCE, em 1966 foi inaugurado o primeiro empreendimento na modalidade de *shopping center* no Brasil. Em 1970 o país possuía tão somente quatro unidades. Dez anos mais tarde, em 1980, este número quintuplicou, saltando para vinte unidades. Mais

dez anos se passaram, e, em 1990, o número de *shopping centers* em operação quadruplicou, passando para oitenta unidades. Entretanto, foi a partir de 1994 que este setor deslanchou, pois nesse ano a população brasileira dispunha de um total de nada menos do que cento e trinta e oito centros de compras. Seguindo em ritmo de forte crescimento, o setor de *shopping centers* apontava em 1996 a impressionante marca de cento e oitenta e quatro empreendimentos. Nos períodos seguintes, o gráfico retro fala por si.

Tendo se vislumbrado um campo fértil de estudo a ser explorado, o trabalho de pesquisa - A Defesa das Relações de Consumo: Teorias, Experiências e o Papel do Ministério Público Federal - objetiva descrever e analisar as relações de consumo, bem como sua evolução histórica e teórica na defesa do consumidor, avaliando as possibilidades de atuação do Ministério Público Federal nesta área específica.

Com isso, a dissertação apresentará uma estrutura prévia, dividida em capítulos, cujas abordagens serão as seguintes:

Primeiro capítulo – será descrito, de forma simples, o contexto das relações de consumo em economias capitalistas e seus questionamentos, os objetivos a serem atingidos, os motivos deste estudo e sua justificativa, e ainda, a metodologia de pesquisa empregada;

Segundo capítulo – abordará a experiência histórica da defesa das relações de consumo no Brasil, isto é, versará sobre a evolução da legislação e das instituições de defesa da população consumidora, bem como a atuação da sociedade civil organizada em prol dos interesses dos consumidores;

Terceiro capítulo – analisará o tema do consumidor em outros países e mercados, como Estados Unidos da América, dos países da União Europeia, além das diretrizes da Organização das Nações Unidas (ONU);

Quarto capítulo – serão tratadas as questões referentes ao papel do Ministério Público e sua estrutura organizacional na defesa das relações de consumo, eis que, pela Carta Constitucional brasileira em vigor, cabe à instituição ministerial a defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e dos princípios da ordem econômica. Também serão analisados alguns casos reais, onde expõe-se a forma de atuação do Ministério Público Federal na defesa da coletividade quando o assunto é consumo.

## 1.1 MOTIVAÇÃO DO ESTUDO E JUSTIFICATIVA

De grande relevância e sempre atual, este tema que trata da defesa dos interesses dos consumidores nas economias de livre mercado foi escolhido haja vista sua pouca exploração no meio acadêmico, com pesquisas relativamente recentes, além da escassez de estudos econômicos que tratam sobre o assunto.

A justificativa do trabalho se dá também pela importância da atuação dos órgãos de defesa do consumidor e do Ministério Público na defesa dos direitos do cidadão, mormente diante de um aprofundamento do processo de desenvolvimento capitalista, com tendências à concentração e à oligopolização progressiva da economia.

Com economias de escala e escopo, a produção de bens e serviços direciona-se a mercados cada vez maiores e mais exigentes, incrementando a atividade comercial. Não podemos esquecer, no entanto, que o mercado publicitário com seus veículos e seu imenso poder, atrai e seduz novos consumidores e usuários, gerando, destarte, uma nova sociedade de consumo,<sup>4</sup> tecnológica, com

---

<sup>4</sup> Sobre sociedade de consumo, é deveras esclarecedor o artigo do Prof. Costa: [...] O que chamamos de "sociedade de consumo", como mostra Campbell, nasceu da aliança entre a revolução industrial e a revolução moral protestante. O hábito de adquirir objetos para fins de ostentação social não é, por si, incompatível com o apreço por deveres morais. Pelo contrário, o consumismo, nas origens, esteve associado a ideais de liberdade individual, de valorização da intimidade, de reencantamento do convívio familiar pelo aconchego material dos lares etc. A amoralidade ou imoralidade do consumismo atual não se deve ao hábito de comprar bens com obsolescência programada. Deve-se à desvinculação desse hábito de qualquer pretensão ao aperfeiçoamento ético.

Isso começou a ocorrer quando os corpos e os sentimentos passaram a ser as novas "mercadorias" de manipulação comercial e publicitária. A partir daí, o próprio estofa da moralidade, a realidade físico-emocional humana teve seu valor ético degradado, e a compra de objetos supérfluos se transformou em uma compulsão cega, alheia a seu objetivo inicial, a felicidade emocional privada. Desde então, falamos de um "consumo" de bens materiais ou símbolos de status, sem perceber que o que está sendo verdadeiramente "consumido" é a vitalidade de nossos corpos e mentes, diariamente vendida e comprada, usada e abusada para azeitar a máquina ensandecida do lucro.

Observadas de perto, as promessas da "sociedade de consumo" são espantosas. Tudo cabe numa lista tacanha, onde, de um lado, estão os meios de evasão a cocaína, o ecstasy ou o mais novo psicotrópico contra o mais novo sofrimento existencial e, de outro, a realidade social da qual todos querem se evadir, o tédio; a aridez da inveja e da competição; o medo do desemprego; o tormento das decepções românticas; a obsessão pela magreza e pela boa-forma; a anorexia; a bulimia; as mutilações corporais; as pancadarias adolescentes dos fins de semana; a depressão; a insônia crônica; o estigma da obesidade; o receio da solidão; o exame fóbico das taxas de colesterol, enfim, o pavor do câncer, do infarto, da doença de Alzheimer, da "feiúra" da velhice etc.

[...]

Nos sujos subúrbios cariocas e paulistas ou no ronrom feltrado dos bairros chiques do dito "Primeiro Mundo", a aspiração cultural é a mesma: explorar o corpo e a alma, até o embotamento ou a exaustão, para que a insensatez da vida que se leva não pareça tão real quanto é.

[...]

produção em massa, ávida em consumir.

Essa modificação toda nas relações de consumo, percebida a partir das metamorfoses econômicas como, por exemplo, o fenômeno da globalização, formou uma consciência de que o consumidor, como elo mais fraco no sistema, não possuía guarida o suficiente diante das novas situações decorrentes do desenvolvimento, necessitando, portanto, de amparo legal, sendo o Ministério Público Federal uma instituição que, dentre várias outras atribuições constitucionais e dentro de suas competências, é responsável pela tutela do consumidor.

A ausência de proteção ao consumidor no Brasil começa a ser percebida a partir das modificações ocorridas em tempos recentes nas relações de consumo, pois já desde o início da década de 1970 o deputado federal Emílio Nina Ribeiro, ao propor projeto de lei à Câmara dos Deputados que criava o Conselho de Defesa do Consumidor, alertava sobre a baixa qualidade e segurança precária de certos ramos da indústria brasileira, mormente o setor automobilístico.

Também em sua obra pioneira sobre a proteção ao consumidor, Othon Sidou já chamava atenção à evolução da atividade comercial:

O que deu dimensão enormíssima ao imperativo cogente de proteção ao consumidor, a ponto de impor-se como tema de segurança do Estado no mundo moderno, em razão dos atritos sociais que o problema pode gerar e ao Estado incumbe delir, foi o extraordinário desenvolvimento do comércio e a conseqüente ampliação da publicidade, do que igualmente resultou, isto sim, o fenômeno conhecido dos economistas do passado – a *sociedade de consumo*, ou o desfrute pelo simples desfrute, a aplicação da riqueza por mera sugestão consciente ou inconsciente.

Na era da cibernética, geratriz de facilidades, o comércio econômico deixou de obviar apenas as carências imediatas do indivíduo para contingenciar, à larga, seus desejos mediatos e mesmo supérfluos, impulsionados por fenômenos mais sensoriais que naturais. Adquirir deixou de ser apenas necessidade para constituir *status*. (itálico no original)<sup>5</sup>

Para citar apenas alguns exemplos dessas mudanças: o desenvolvimento urbano, com o natural crescimento das populações e a conseqüente mudança na

---

A moral do "bem-estar consumista" nem nos trouxe alento nem consolação. Antes, vivíamos para a felicidade que, raramente, chegávamos a ter; hoje, matamos para continuar tendo a infelicidade que já temos.

[...]

A sociedade ocidental, o Brasil, em particular, necessita, urgentemente, de um "fome zero cultural". Mudar não basta. É preciso não agir como bestas a caminho do abatedouro. É preciso entender que o "consumismo" do qual tanto falamos não mais existe, e o que existe está com os dias contados.(aspas no original) (COSTA, Jurandir Freire. A fúria de um mundo agonizante. **Folha de S.Paulo**, p. A-22, 1 abr. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/foha/mundo/ult94u54275.shtml>> Acesso em: 27 ago. 2009).

<sup>5</sup> SIDOU, J. M. Othon. **Proteção ao consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 1977, p. 5.

estrutura social; a produção e o consumo em larga escala; uma classe média ávida em consumir e definida em padrão de consumo de produtos importados; novas tecnologias de sedução da mídia; o conluio entre empresas; os grandes grupos estrangeiros; os monopólios e oligopólios; a crescente intervenção do estado nas esferas social e econômica; consolidação de uma sociedade civil organizada, consciente para exercer seus direitos e sua cidadania.

## 1.2 OBJETIVOS

### 1.2.1 Objetivo Geral

O objetivo geral do trabalho é descrever e analisar as relações de consumo, a evolução da defesa do consumidor tanto no Brasil e também em outros países capitalistas, além de analisar o comportamento do consumidor como cidadão, suas preferências, suas restrições, suas escolhas e sua atuação como sociedade civil organizada na luta por seus direitos.

Para atingir este objetivo principal, o trabalho se propõe a analisar da mesma forma alguns aspectos relacionados ao tema, tais como, o surgimento da defesa do consumidor tanto no Brasil como em alguns dos principais países capitalistas. Tratará igualmente da ação do Ministério Público e o papel deste na defesa das relações de consumo, dentro da perspectiva do órgão ministerial como instituição consagrada na Constituição Federal com a responsabilidade da defesa da sociedade e também como fiscalizador no cumprimento das leis, no que concerne aos interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis.

### 1.2.2 Objetivos Específicos

Como objetivos específicos para atingir o objetivo geral teremos:

a) Apresentar o referencial teórico que fundamenta a importância da existência dos órgãos de proteção do consumidor, essenciais para o bom funcionamento do sistema econômico;

b) Descrever o contexto econômico e histórico do surgimento e desenvolvimento das relações de consumo e dos órgãos de defesa do consumidor tanto no Brasil como nas principais economias desenvolvidas;

c) Examinar as estruturas existentes que regulam as relações de consumo em mercados de países como o Brasil, os Estados Unidos da América e a União Europeia;

d) A descrição de alguns casos reais, concretos, em que a atuação do Ministério Público Federal em defesa dos consumidores no Rio Grande do Sul (leia-se sociedade) fez-se decisiva para estabelecer a justiça da ordem econômica.

### 1.3 METODOLOGIA DE TRABALHO

A metodologia de pesquisa consistirá na revisão bibliográfica de autores que versam nas áreas de Economia do Consumidor, História Econômica, Teoria Microeconômica e também na análise da legislação pertinente ao tema, sobretudo nas áreas de Direito Econômico e Direito do Consumidor.

Além das referências bibliográficas já citadas, serão fontes de pesquisa: as Constituições outorgadas e promulgadas ao longo da história do Brasil, e a legislação pertinente ao tema, mormente a Lei nº 8.078, de 11.09.1990 – Código de Defesa do Consumidor, as leis complementares, leis ordinárias e leis delegadas, atos administrativos normativos como decretos e portarias, consulta a jornais, revistas e periódicos, além de visitas a sítios na internet.

Julgou-se importante a análise de alguns casos reais, concretos, onde o Ministério Público Federal, por meio da Assessoria Pericial, um dos setores da Casa, atuou na defesa do consumidor e da comunidade, utilizando instrumentos tais como a proposição de Ações Cíveis Públicas e Inquérito Cível Público.

No primeiro caso analisado, requereu o Ministério Público Federal que a União, através da Caixa Econômica Federal, agente financeiro intermediário, efetuassem a mudança de indexadores (da Taxa Referencial – TR para o INPC/IBGE) para a correção e atualização dos saldos devedores para os contratos de crédito educativo, beneficiando os mutuários estudantes beneficiários.

No segundo caso trazido à baila, solicita o Ministério Público Federal que a União Federal, através da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) ordenasse às empresas concessionárias/autorizatórias a imediata suspensão, em suas contas mensais, do repasse dos tributos Cofins e Pis/Pasep aos consumidores de serviços de telefonia fixa e móvel residentes no Rio Grande do Sul.

O terceiro e último caso real analisado, um Inquérito Civil Público, solicita elaboração de laudo pericial em alguns quesitos sobre economia formulados à Assessoria Pericial. Tal expediente foi instaurado com a finalidade de acompanhar os trâmites relativos às obras de duplicação da rodovia federal BR-386, no trajeto compreendido entre os municípios de Tabaí e Estrela, com extensão de 33,5 km, situados no Vale do Rio Taquari, e há muito tempo reclamadas pelas comunidades locais, estando tal obra pública contemplada no Programa da Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

## 2 A DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL

### 2.1 EVOLUÇÃO DA DEFESA DO CONSUMIDOR NO BRASIL

O nível de desenvolvimento de uma sociedade avalia-se, dentre outros fatores, pelo tratamento dispensado pelo poder público (governo) e pelo setor produtivo de bens e serviços (empresas) à sua população consumidora, responsável pela absorção da maior parte de bens e serviços produzidos pela economia do país. No Brasil hodierno, a sociedade civil organizada têm consciência de que defender o consumidor soa como uma retribuição às consequências nefastas, resultado de um estágio avançado de desenvolvimento industrial. Na visão de Bernardo Sorj:

A tendência crescente da sociedade brasileira de importar padrões de qualidade do exterior produziu, a partir do efeito convergente de uma série de fatores de ordem institucional, econômica, social e ideológica, a criação de um novo sujeito social, o consumidor, e de um campo político-cultural que afeta os comportamentos e sentimentos coletivos.<sup>6</sup>

Para Sorj, a defesa do consumidor no Brasil está associada a cinco fatores:

- a) a mudanças na estrutura social;
- b) à consolidação de uma classe média com padrões globalizados de consumo;
- c) ao estabelecimento de uma indústria de consumo de massa, geralmente liderado por empresas multinacionais;
- d) à luta contra o autoritarismo;
- e) ao fortalecimento da sociedade civil e dos direitos de cidadania.<sup>7</sup>

De acordo com Lazzarini, nos países com economias em desenvolvimento, os organismos de lutas sociais em geral, incluindo-se aí os dos consumidores, são recentes, em fase de consolidação, e com sua grande maioria tendo despontado nos anos 1980. A autora lembra que essas organizações possuem como característica marcante o fato de que, apesar de seu campo de ação situar-se nas relações de consumo, elas também absorvem as demandas e os interesses mais amplos da

---

<sup>6</sup> SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006, p. 53.

<sup>7</sup> Ibid., p. 53.

sociedade organizada, tais como os direitos civis, sociais e políticos.<sup>8</sup>

### 2.1.1 O histórico das relações de consumo no Brasil

Os efeitos danosos da crise mundial do sistema capitalista acompanhados da Grande Depressão do século XX (1929/1933) se fizeram sentir no Brasil. Com o advento da Revolução de 1930 a elite cafeeira no Brasil, alicerçada num modelo econômico agro-exportador dominante até então, perdeu prestígio político, pois a economia brasileira somente apresentava bom desempenho quando os países industrializados adquiriam nossa produção agrícola. Nascia então uma nova classe industrial, que acelerou o processo de industrialização no país. Para Anversa:

A crise na economia brasileira que se seguiu ao “Crack de 1929” e as mudanças políticas promovidas pelo novo grupo político que ascendeu com a “Revolução de 1930” levaram ao incremento e à mudança qualitativa da intervenção estatal na economia. O desenvolvimento da economia brasileira através do modelo ou processo de substituição de importações seguiu até o final da década de 70, com fases de aceleração, aprofundamento e mudanças estruturais na economia no “Plano de Metas” de Juscelino Kubitschek, no “Milagre Econômico” do I Plano Nacional de Desenvolvimento – I PND e na “Marcha Forçada” do II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND (aspas no original).<sup>9</sup>

Até meados da década de 1930 não havia no Brasil qualquer diploma legal e tampouco órgão público ou privado que defendesse diretamente o consumidor, eis que, segundo Sodré<sup>10</sup>, a legislação não tratou de forma direta o tema em tela, haja vista não existir, àquela época, no Brasil, nenhum indício do que viria a ser denominado como sociedade de consumo. No entanto, havia leis que regulavam a atividade comercial e mercantil. Mas estas, porém, apenas indiretamente afetavam o consumidor em suas relações comerciais.

Somente a partir dos anos 1930 iniciou-se a produção legislativa voltada aos interesses dos consumidores, com o tímido surgimento do tema nas Constituições

<sup>8</sup> ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes (Org.). **Desafios do consumo**. Petrópolis: Vozes, 2007, p. 58.

<sup>9</sup> ANVERSA, Gerson Luís Albrecht. **A defesa da concorrência no Brasil: experiência histórica, fundamentos teóricos e ação do Ministério Público Federal**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do. Porto Alegre, 2004, p. 62-63.

<sup>10</sup> SODRÉ, Marcelo Gomes. **Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 96.

que surgem a partir de então. Há, ainda, uma congruência de temas relacionados à defesa do consumidor com os da livre concorrência, pois o Brasil já vivia relações tipicamente capitalistas. Convém destacar, nesse período, que vai aproximadamente de meados de 1930 até 1960, a ausência de órgãos estatais que respondessem pela implementação de políticas públicas em defesa do consumidor.<sup>11</sup>

A Constituição de 1934, promulgada em 16 de julho do mesmo ano, pioneira em inserir matéria econômica (foi inserido um capítulo econômico), já atentava, no Título IV - *Da Ordem Econômica e Social* - em seus artigos 115 e 117, para a necessidade de proteção à economia popular. Seu texto, porém, não mencionava especificamente o consumidor:

Art 115 - A ordem econômica deve ser organizada conforme os princípios da Justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existência digna. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica.

Parágrafo único - Os Poderes Públicos verificarão, periodicamente, o padrão de vida nas várias regiões da País.

Art 117 - A lei promoverá o fomento da economia popular, o desenvolvimento do crédito e a nacionalização progressiva dos bancos de depósito. Igualmente providenciará sobre a nacionalização das empresas de seguros em todas as suas modalidades, devendo constituir-se em sociedades brasileiras as estrangeiras que atualmente operam no País.

Parágrafo único - É proibida a usura, que será punida na forma da Lei.<sup>12</sup>

Anteriormente, o Decreto 22.626, editado pelo Poder Executivo em 07 de abril de 1933 e assinado pelo então Presidente Getúlio Vargas proibia aplicação de taxas de juros superiores às legais, que situavam-se em 6% ao ano para operações com financiamentos agrícolas e 10% ao ano para contratos lastreados em hipotecas urbanas, reduzindo-se para 8% ao ano, caso as hipotecas fossem rurais.

Por sua vez, a Constituição de 1937, outorgada por Getúlio Vargas na vigência da ditadura do Estado Novo, preconizava, em seu artigo 135, do Título – DA ORDEM ECONÔMICA - que a intervenção do Estado na economia somente seria legítima caso houvesse necessidade de suprir as deficiências da iniciativa individual e coordenar os fatores da produção, evitando ou resolvendo conflitos, enquanto que o artigo 141 autorizava lei ordinária promover o desenvolvimento da economia popular, assegurando-lhe garantias especiais. Nessa carta constitucional,

<sup>11</sup> SODRÉ, 2007, p. 109-110.

<sup>12</sup> BRASIL. [Constituição, 1934]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em: 23 abr. 2009.

os crimes contra a economia popular são equiparados aos crimes contra o Estado, devendo a lei cominar-lhes penas graves e prescrever-lhes processos e julgamentos adequados à sua pronta e segura punição. Também nesse mandamento constitucional a figura do cidadão consumidor não é mencionada.<sup>13</sup>

O Decreto-Lei Nº 869, de 18 de novembro de 1938 definiu, com pioneirismo, os crimes considerados contra a economia popular, incluindo entre eles, a usura<sup>14</sup> e o abuso de poder econômico. Anversa destaca que o Decreto-Lei Nº 869, primeiro diploma legal brasileiro com características de norma antitruste, surgiu com o principal objetivo constitucionalmente definido de tutela da economia popular e, por conseguinte, dos direitos do consumidor.<sup>15</sup>

Já o Decreto-Lei Nº 9.840, de 11 de setembro de 1946 veio a consolidar as infrações sobre os crimes contra a economia popular e, por consequência, a proteção, ainda que tímida, aos direitos do consumidor, como destaca Amaral.<sup>16</sup>

A Constituição de 1946<sup>17</sup> também não fez nenhum tipo de referências específicas à figura do consumidor. Porém, de certa forma, protegeu-o em seu art. 148, Título V – *Da Ordem Econômica e Social*, onde autorizava a legislação ordinária reprimir toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais, seja qual for a sua natureza, que tenham por fim dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros.

Pertinente observação é feita por Anversa quando afirma que a percepção social da importância de existir uma legislação de defesa da concorrência, (que atinge também o consumidor), e de repressão ao abuso do poder econômico se aprofundava com o progresso do crescimento industrial brasileiro.<sup>18</sup>

A lei dos crimes e contravenções contra a economia popular (Lei nº 1.521, de 26 de dezembro de 1951 – mais conhecida como “Lei da Economia Popular”), embora tipifique, qualifique e penalize tipos de condutas comerciais lesivas aos

---

<sup>13</sup> BRASIL. [Constituição, 1937]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

<sup>14</sup> Usura: cobrança de juros a taxas superiores àquelas permitidas por lei em empréstimos de mútuo.

<sup>15</sup> ANVERSA, 2004, p. 63.

<sup>16</sup> AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. História e fundamentos do direito do consumidor. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 78, n. 648, p. 31-45, out. 1989, p. 39.

<sup>17</sup> BRASIL. [Constituição, 1946]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

<sup>18</sup> ANVERSA, op. cit., p. 65.

consumidores, também não refere o cidadão uma vez sequer, pois a sociedade brasileira da época ainda não havia amadurecido para a importância da questão das relações de consumo, o que somente aconteceria cerca de duas décadas após.

No entanto, foi um passo importante no sentido de proteger o consumidor, reprimindo aqueles agentes econômicos mal intencionados que tentassem o exercício de práticas comerciais abusivas, que, dentre outras ações citamos: sonegar mercadorias consideradas essenciais ao consumo da população; favorecer um cliente em detrimento de outro; fraudar produtos quanto ao peso ou medida e composição; alterar preços com o propósito de impedir a livre concorrência.<sup>19</sup>

Em conformidade com o professor Marcelo Sodré, as características da legislação brasileira no que tange à defesa do consumidor, no período compreendido entre 1960 a 1985, são, dentre outras:

- grande número de leis que indiretamente protegem os consumidores;
- ausência de previsão constitucional significativa para o tema;
- formação de diversos Sistemas Nacionais paralelos que, indiretamente, tratam o tema do direito do consumidor;
- ausência de um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor;
- ausência de legislação específica em defesa do consumidor;
- criação da Sunab, como o órgão federal responsável pela “defesa do consumidor”;
- surgimento de órgãos públicos estaduais (Procons);
- surgimento do movimento de defesa dos consumidores, mobilização ainda precária.<sup>20</sup>

A Lei de Repressão ao Abuso do Poder Econômico (Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962), criou o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, uma nova autoridade antitruste. Entretanto, este mandamento legal seria revogado pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994, que, em seu artigo primeiro preceitua que a mesma trata sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão

---

<sup>19</sup> BRASIL. **Lei nº 1.521**, de 26 de dezembro de 1951. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2009.

<sup>20</sup> SODRÉ, 2007, p. 121-124.

ao abuso do poder econômico.<sup>21</sup> Além disso, transforma e eleva a natureza jurídica do CADE, órgão judicante com jurisdição em todo o território brasileiro, para a condição de Autarquia Federal, vinculada ao Ministério da Justiça.

Há que ser lembrada, ainda, a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, editada com base na delegação prevista no Decreto Legislativo número 9, de 27 de agosto de 1962, e que dispõe sobre a intervenção do estado no domínio econômico para assegurar a livre distribuição dos produtos necessários ao consumo da população, autorizando a União para tanto, com vistas a, inclusive, assegurar o suprimento das mercadorias e serviços necessários às atividades produtivas dos setores agropecuário, da pesca e da indústria. Embora a pertinência e abrangência de seus artigos no que se refere aos problemas de abastecimento do mercado interno, raras foram as oportunidades em que a Lei Delegada nº 4 foi efetivamente aplicada pelas autoridades brasileiras.

Naqueles tempos, a vida dos consumidores era deveras árdua, sobretudo devido à lentidão, ao formalismo e aos altos custos para o cidadão comum ingressar com uma ação indenizatória na justiça, aliados à insignificância dos ressarcimentos e multas cobradas das empresas, não dispendo, portanto, a população, de qualquer instrumento legal que pudesse protegê-la, já que desconhecia a tímida legislação de proteção ao consumo vigente à época.

Somente vinte anos após o aparecimento da Lei da Economia Popular de 1951, surgiria, enfim, uma das primeiras iniciativas do Poder Legislativo da União versando especificamente sobre os direitos e a respectiva proteção ao consumidor que se têm registro no Brasil, e que remonta ao início dos anos 1970. Na data de 03 de maio de 1971, a Câmara dos Deputados protocolou, de autoria do advogado e professor de Direito Penal, deputado federal pelo antigo estado da Guanabara Emílio Antônio Souza Aguiar Nina Ribeiro, o Projeto de Lei Nº 70<sup>22</sup>, destinado às Comissões de Constituição e Justiça, de Economia e de Finanças, e que tinha por finalidade a criação do Conselho de Defesa do Consumidor (CDC).

Naquela época, em pleno governo militar, o país encontrava-se num momento

---

<sup>21</sup> BRASIL. **Lei nº 8.884**, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2009.

<sup>22</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n. 70**, de 03.05.1971. Cria o Conselho de Defesa do Consumidor. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

econômico conhecido por “milagre brasileiro”, tendo este abarcado os anos de 1968 a 1973. Com altas taxas de crescimento do PIB, cuja média foi superior a 11% ao ano, e estabilidade de preços, o Brasil experimentou um período de crescimento e prosperidade da economia jamais visto até então, beneficiando-se do incremento do comércio mundial e dos fluxos financeiros internacionais, leia-se empréstimos externos com taxas de juros reais deveras atraentes, sendo que poucas economias no mundo, inclusive aquelas mais industrializadas e desenvolvidas, tiveram um crescimento econômico tão expressivo.

Segundo destaca Gremaud<sup>23</sup>, as cinco principais fontes desse crescimento foram: investimento público em obras de infraestrutura; aumento do investimento das empresas do governo, com a criação, no período, de 231 novas companhias estatais; aumento da demanda por bens duráveis com a ampliação do crédito ao consumidor, sendo esse setor o líder do crescimento, com taxa média anual de 23,6% no período; aumento dos investimentos públicos na construção civil para suprir uma natural demanda por habitações devido à expansão do crédito do Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e, por último, o crescimento das exportações, acompanhando o bom momento da economia mundial.

Assim sendo, era natural que, durante esse período de prosperidade o cidadão consumidor começasse a despertar na crescente sociedade de consumo o seu devido lugar, a sua importância como agente econômico.

Pioneiro nas relações de consumo e, com o escopo de proteger a classe consumidora, vista como o polo mais frágil nas relações de consumo, o projeto de lei do Deputado Nina Ribeiro propunha, dentre outras sugestões, estabelecer um coeficiente mínimo de durabilidade para a indústria de auto-peças, e de eletroeletrônicos, bem como um padrão aceitável de segurança, confiabilidade e durabilidade para produtos e utensílios destinados ao consumo.

Outra preocupação da matéria estendia-se desde medicamentos e alimentos, industrializados ou não, até tintas, inseticidas e embalagens em geral, além da verificação correta de peso, volume e embalagens dos produtos para consumo da população em geral.

Como justificativa para seu projeto, o parlamentar citou os abusos diários cometidos pelas indústrias contra a maioria do público consumidor. A título

---

<sup>23</sup> GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007, p. 402-403.

exemplificativo, mencionou o caso das lâmpadas elétricas incandescentes, que poderiam ser produzidas para ter a duração mínima de um ano. No entanto, eram fabricadas de maneira proposital e dolosa, para durar somente algumas semanas, constituindo um flagrante prejuízo financeiro aos compradores.

Outro argumento utilizado nas justificativas da proposta é que a indústria automobilística brasileira da época, na qual atuavam três grandes montadoras transnacionais, caracterizava-se por atuar num mercado em regime de oligopólio<sup>24</sup>, produzindo veículos que não ofereciam as condições de segurança necessárias, sendo os mesmos responsáveis por acidentes de trânsito com vítimas fatais.

Mais um exemplo de flagrante desrespeito aos consumidores daquela época citado por Nina Ribeiro foi o caso da indústria de autopeças para veículos automotores, produzidas com proposital fragilidade e negligência que, com o agravante de atentar contra a vida humana, ainda obrigava o usuário adquirir várias vezes a mesma peça, já que este tipo de produto deveria possuir, além da segurança e garantia, um padrão mínimo de qualidade.

Dentre as empresas mencionadas no projeto, cuja conduta comercial lesava os compradores, muitas delas eram poderosas transnacionais que, não raras vezes uniam-se em conluio com o intuito de explorar o grande público consumidor. O que restaria, então, ao consumidor sozinho e isolado?

O autor finaliza o texto enfatizando a importância de um mandamento legal para conter abusos e permitir à população consumidora exercer seus direitos de cidadania, protegendo-a da ganância e incompetência.

Defensor obstinado do consumidor, o autor Othon Sidou qualifica a tentativa de Nina Ribeiro como obediente às mesmas linhas-mestras por que se pauta qualquer impulso nobre da espécie. Destaca em sua obra que, com a rejeição do projeto em tela, o país perdeu uma oportunidade de avançar socialmente, optando por ficar estático, em estado de inoperância por muitos anos no que concerne à defesa das relações de consumo, tendo subsistido um regime de quase impunidade frente à lei de economia popular, citada anteriormente, única do gênero à época:

---

<sup>24</sup> Um mercado estruturado em regime de oligopólio caracteriza-se por possuir poucas empresas que são responsáveis pela produção e detêm o controle da maior parcela do mercado. É uma tendência que reflete a concentração da propriedade em poucas empresas de grande porte, pela fusão entre elas, incorporação ou mesmo eliminação das pequenas empresas. Na prática, há uma tendência ao oligopólio nos setores que exigem grandes volumes de investimento, como por exemplo a indústria automobilística, que no Brasil, o mercado é praticamente dominado por quatro grandes montadoras (REGIME de oligopólio. In: SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2007, p. 603).

O importante a deixar em registro é que o Brasil permanece no mesmo estado de apatia gizado àquela época, no que toca à proteção ao consumidor, quando o distinto parlamentar enfatizava, e agora atualizamos, subsiste um regime de quase impunidade frente à lei de economia popular. O CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica -, além da função antitruste, não tem preenchido a grave lacuna de atender aos justos reclamos do consumidor. E o Instituto Brasileiro de Normas Técnicas, se ainda existe, não passe de uma utopia, enfezado por sua própria infraestrutura.

Subsiste a SUNAB – Superintendência Nacional de Abastecimento -, remontada da antiga e pouco prestimosa COFAP [...]. Em sua função específica restrita ao abastecimento, o que não significa tudo com respeito à proteção do consumidor, [...], o órgão tem-se desdobrado como é possível no cumprimento de uma tarefa ingente. Ainda agora, em entrevista à imprensa carioca, seu gestor anuncia “uma nova e eficiente estrutura, capaz de prometer e cumprir”, montada numa campanha em defesa do consumidor. Palavras suas: - A campanha consistirá basicamente em conscientizar o consumidor brasileiro que, infelizmente, ao contrário do consumidor europeu, tem vergonha de reclamar seus direitos e por isso é logrado (travessões e aspas no original).<sup>25</sup>

Mesmo tendo seu Projeto de Lei Nº 70, que propunha a criação do Conselho de Defesa do Consumidor, rejeitado e arquivado, haja vista relatório final da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Federal tê-lo classificado como inconstitucional, Nina Ribeiro também apresentou, anos mais tarde, um outro projeto que estabelecia normas de proteção ao consumidor, sendo desta vez considerado um anteprojeto ao atual Código de Defesa do Consumidor, que é de 1990.

Porém, mais um projeto de lei com sua assinatura, protocolado sob nº 3.442/77 causou polêmica, inclusive tendo provocado um pedido de CPI sobre informações acerca de uso de remédios em escala comercial no Brasil.

Constatou-se então a denúncia pela primeira vez formulada no Brasil sobre o uso indevido de medicamentos já condenados nos países ricos do Hemisfério Norte. Mas, não obstante, continuando a ser usados nos países tropicais, como se a fisiologia humana variasse conforme estivesse acima ou abaixo da linha equatorial. “Componente explosivo repetidamente denunciado por mim foi o criminoso comprometimento de autoridades constituídas, inclusive do Ministério da Saúde, que, devidamente científicas, nada fizeram”, reclama Nina Ribeiro (aspas no original).<sup>26</sup>

Ainda no ano de 1971 na cidade do Rio de Janeiro, durante o I Congresso Nacional de Comunicação, promovido pela Associação Brasileira de Imprensa (ABI), cuja preocupação com os problemas do consumidor mostrou-se evidente, os profissionais da publicidade do Brasil aventaram da necessidade premente de uma

<sup>25</sup> SIDOU, 1977, p. 75-76.

<sup>26</sup> SILVA, José Luiz da. **A história da defesa do consumidor no Brasil: 1975-2000**. Porto Alegre: Nova, 2001, p. 29.

legislação que protegesse o consumidor, a fim de evitar eventuais erros, fraudes ou distorções na propaganda ou promoção de bens e serviços.

Conforme observa Rios, entre 1973 e 1976, por falta de iniciativas práticas do Congresso Nacional e também dos governos ao clamor da sociedade civil, houve um refluxo nas discussões e nas demandas que ocorriam até então, sendo o assunto tratado no âmbito de singelos artigos publicados na mídia impressa. Pode-se citar algumas poucas iniciativas da sociedade civil organizada, tais como a criação do Conselho de Defesa do Consumidor (CONDECON) no Rio de Janeiro; Associação de Defesa e Orientação do Consumidor em Curitiba e a Associação de Proteção ao Consumidor (APC) em Porto Alegre.<sup>27</sup>

A economia brasileira já demonstrava, a essa altura, sua grandeza através de uma poderosa força de consumo, não possuindo, todavia, qualquer órgão estatal que pudesse defendê-la, exigindo produtos de melhor qualidade e mais seguros.

O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento 1975-1979 (II PND) que, de acordo com Sandroni, foi anunciado quando já se percebiam os contornos da crise que em seguida abalaria a economia nacional e internacional, tendo como pano de fundo a elevação dos preços do petróleo.<sup>28</sup>

Mesmo assim, o II PND pretendia alçar o Brasil à condição de potência emergente, transferindo-o do terceiro mundo para tornar-se um país com economia altamente industrializada. Para tanto, o governo do General Ernesto Geisel focou suas ações em três sentidos: substituir importações, aumentar exportações e ampliar o mercado interno consumidor, conforme explica Sandroni:

A proposta de substituição de importações era uma tentativa de enfrentar a crise latente na economia mundial. Deslocava-se então a ênfase na produção de bens duráveis (eletrodomésticos e automóveis) para a indústria básica: siderurgia, máquinas, equipamentos, fertilizantes, metais não-ferrosos e prospecção de petróleo. O nível de crescimento industrial deveria situar-se em torno de 12% ao ano.

As relações com o exterior seriam revolucionadas fundamentalmente com a intensificação das exportações. Estas deveriam crescer a uma taxa de 20% ao ano, chegando no final do Plano a um total de 20 bilhões de dólares. As exportações teriam como principais fontes de impulso a agricultura (soja) e a pecuária. Para isso, previa-se um crescimento agrícola de 7% ao ano, graças à modernização do setor e, sobretudo, à expansão da fronteira agrícola: as grandes propriedades fundiárias, pertencentes a pessoas físicas ou jurídicas, brasileiras ou não, deveriam se multiplicar na região da Amazônia.

No que diz respeito ao terceiro pilar do II PND, a criação do “mercado de

---

<sup>27</sup> RIOS, 1998, p. 47.

<sup>28</sup> SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia**. São Paulo: Abril, 1985, p. 329.

massas”, as diretrizes não eram claras. Em parte, a indefinição era decorrência da própria política salarial, imposta pelo governo, que reduzia sensivelmente o poder de compra da classe dos trabalhadores brasileiros. O crescimento do mercado interno [...] tinha como base sobretudo o aumento populacional, particularmente dos setores urbanos e a expansão dos empregos a uma taxa de 3,5% ao ano (aspas no original).<sup>29</sup>

Alguns itens das metas do II PND tiveram, efetivamente, como alvo, a defesa do consumidor. Editado pela Lei Nº 6.151, de 04 de dezembro de 1974, em seu capítulo IV – A ESTRATÉGIA ECONÔMICA: OPÇÕES BÁSICAS, o Plano pretendia, pelo menos, mitigar a concentração de renda na economia, protegendo o pequeno e médio empresário brasileiro das grandes empresas estrangeiras, com reflexos para o consumidor:

**I – Política de preços** orientada no sentido de dividir (através da atuação do CIP, por exemplo) os ganhos de produtividade entre o produtor e o consumidor.

Isso corresponde à regra prática que já se vem adotando, principalmente, no setor industrial, de evitar que os preços dos produtos finais se elevem na mesma proporção dos aumentos dos custos dos insumos. Com isso se realiza redução real dos preços de bens e serviços, ampliando progressivamente o mercado: os ganhos de escala e outras formas de aumento de produtividade passam a significar não apenas maiores lucros para o produtor, mas também preços mais baixos para o consumidor, no processo histórico de ampliação das bases do consumo de massa (negrito no original).<sup>30</sup>

Já no capítulo VI – ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL, novamente percebe-se uma preocupação do governo federal com a distribuição de renda, não esperando que isto ocorra pura e simplesmente com o crescimento econômico, ou seja, não esperar o “bolo crescer”, mas sim executar políticas distributivas enquanto o “bolo cresce”. Dentre as várias bases da estratégia social a ser executada, a defesa do consumidor ganha destaque:

**IV– Política de Defesa do Consumidor**, para assegurar preços mais baixos nos produtos de consumo básico, garantir qualidade dos medicamentos, qualidade e segurança nos veículos. A produção industrial e de outros setores deve ter preocupação nítida com o bem-estar do consumidor (negrito no original).<sup>31</sup>

Foi então que, após várias iniciativas da sociedade civil organizada o estado

<sup>29</sup> SANDRONI, 1985, p. 329-330.

<sup>30</sup> BRASIL. Presidência da República. **Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: IBGE, 1974, p. 54-55.

<sup>31</sup> Ibid., p. 73.

brasileiro resolveu atentar para o crescente problema da defesa do consumidor. No dia 06 de maio de 1976 o governador do Estado de São Paulo, a unidade federativa com economia mais desenvolvida do Brasil, Paulo Egydio Martins, ao assinar o Decreto Nº 7.890, criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, ou o PROCON-SP, tendo sido pioneiro no país. O novo órgão recebia, analisava e tentava solucionar caso a caso, encaminhando as reclamações, críticas e sugestões da população consumidora em geral. Realizava estudos e pesquisas visando o aperfeiçoamento das condições institucionais e os mecanismos de defesa do consumidor. Também possuía a função de informar, conscientizar e motivar os consumidores paulistas quanto à defesa de seus direitos, conforme será explicado em tópico específico mais adiante.

Importante destacar, ainda, fato ocorrido no ano de 1977, o lançamento da obra do jornalista e personalidade do mundo jurídico J.M. Othon Sidou “Proteção ao Consumidor”, na qual o autor reivindica uma nova legislação de proteção às relações de consumo. Othon Sidou propõe uma ampla discussão sobre a defesa das relações de consumo, tanto no Brasil quanto em outros países, além de sugerir uma minuta de lei que dispõe sobre a proteção ao consumidor.

Em 1978, o III Congresso Brasileiro de Propaganda em São Paulo aprovou, por aclamação e exaltação, o Código de auto-regulamentação publicitária, sendo implantado, todavia, em 1980 pelo então criado Conselho Nacional de Auto-regulamentação Publicitária (CONAR). Constituído por publicitários e profissionais de outras áreas, o CONAR é uma organização não-governamental que defende a liberdade de expressão publicitária, além das prerrogativas constitucionais da propaganda comercial no Brasil. Atua precipuamente quando ocorrem denúncias de consumidores, lesados por propaganda enganosa ou abusiva.

Ainda em 1978 a Câmara dos Deputados divulga o trabalho “Consumerismo no Brasil”, que consistiu no relatório apresentado pelo Deputado Gérson Camata junto à Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do Consumidor em 1977, sendo o primeiro grande trabalho de profundidade realizado no Brasil sobre o assunto, numa contribuição importante sobre os problemas do consumerismo no Brasil e na América Latina. Sua introdução é deveras didática e esclarecedora:

Vivemos hoje uma era fantástica do consumo e da abundância, criada pela multiplicação dos objetos, dos serviços e dos bens materiais, originando categorias fundamentais de mutação nas necessidades do homem.

O ser humano do século XX cada vez rodeia-se mais de “coisas” que pretendem substituir o homem. Os apelos emitidos pelos *mass media* impõe a cada dia novas necessidades de consumo, tornando obsoletos os bens duráveis adquiridos ontem: a cada ano um novo modelo de carro se apresenta ao mercado, introduzindo modificações aparentes e evidentes que tornam “antigo” o modelo do ano anterior. Isto ocorre com todos os bens oferecidos ao consumo: a TV, a geladeira, o rádio transistorizado, enfim, todos os produtos “marketizados” (aspas e itálico no original).<sup>32</sup>

O texto revela que, de fato, havia forte preocupação, já àquela época (meados da década 1970), acerca dos problemas que envolviam a classe consumidora. Elevado à condição de rei nessa sociedade, o consumidor tem seu pensamento e sua condição econômico-financeira devassadas no intuito de eleger quais produtos terão maior probabilidade de sucesso de vendas. Entretanto, é um rei que, segundo o relatório, carece de proteção.

A Lei nº 7.244, de 07 de novembro de 1984 (revogada pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995), em seu art. 1º institui os Juizados Especiais de Pequenas Causas, que são órgãos da Justiça Comum, podendo ser criados nos Estados, no Distrito Federal e nos Territórios, para processo e julgamento, por iniciativa do autor, das causas de pequeno valor, revelando-se de grande valia para que os consumidores pudessem defender seus direitos. A Lei nº 9.099<sup>33</sup>, de 26 de setembro de 1995, por sua vez, criou os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, também órgãos da Justiça Ordinária, podendo ser instituídos pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência.

A partir do ano de 1985 surge uma nova etapa na defesa do consumidor com o avanço e amadurecimento da legislação pertinente.

Marco importante para a população brasileira foi a criação, no ano de 1985, do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor (CNDCC) pelo governo federal com a edição do Decreto Nº 91.469, de 24 de julho de 1985, cuja função precípua era a de assessorar o Presidente da República para elaborar os rumos de uma política

---

<sup>32</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Consumerismo no Brasil**: relatório apresentado pelo Deputado Gérson Camata junto à CPI do Consumidor em 1977. Brasília, 1978, p. 9.

<sup>33</sup> BRASIL. **Lei nº 9.099**, de 26 de dezembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em: 28 abr. 2009. Art. 1º. Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, órgãos da Justiça Ordinária, serão criados pela União, no Distrito Federal e nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo, julgamento e execução, nas causas de sua competência. Art. 2º. O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade, buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

nacional de defesa do consumidor. Como afirma Rios<sup>34</sup>, o aspecto mais importante do Conselho era o fato de o mesmo ser formado por amplos setores da sociedade civil organizada, tais como a OAB, o CONAR, os PROCON's além de órgãos públicos, tornando-se um fórum de ressonância a nível nacional do tema em questão, principalmente a necessidade de conquistar uma legislação que defendesse os interesses do consumidor.

O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor teve um papel importante na inclusão da defesa do consumidor na Constituição de 1988 e na posterior elaboração do anteprojeto de lei para o Código de Defesa do Consumidor, como ressalta Sorj.<sup>35</sup>

Curiosamente, na mesma data de implantação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, é sancionada a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, que, mesmo que não fosse exclusivamente dedicada à defesa do consumidor, “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”, que visa proteger os interesses ou direitos difusos<sup>36</sup> dos cidadãos, entre os quais incluem-se os dos consumidores. Esta lei tornar-se-ia o principal instrumento de ação do Ministério Público e das instituições da sociedade civil organizada na luta pela defesa do consumidor. Segundo observa Marcelo Sodré:

Esta lei é importantíssima na exata medida em que aponta para a possibilidade da organização da sociedade com o objetivo de pleitear os chamados direitos coletivos. Pela primeira vez, na legislação brasileira, os consumidores organizados podem efetivamente intervir judicialmente nas questões coletivas mais importantes, pleiteando, tanto dos fornecedores como dos governos, sua proteção.<sup>37</sup>

Anversa afirma haver outros diplomas legais que tratam sobre proteção da economia popular, concorrência e defesa do consumidor promulgados anteriormente à vigência da Constituição Federal de 1988, dentre os quais destacam-se as Leis

<sup>34</sup> RIOS, 1998, p. 51.

<sup>35</sup> SORJ, 2006, p. 54.

<sup>36</sup> Interesses ou direitos difusos: são aqueles que abrangem um número indeterminado de pessoas unidas pelas mesmas circunstâncias de fato. Exemplo: morar na mesma região. São transindividuais, com indeterminação absoluta dos titulares, isto é, não possuem titular individual e a ligação entre os vários titulares difusos decorre de mera circunstância de fato. São indivisíveis (não podem ser satisfeitos nem lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares). Exemplos: direito ao meio ambiente sadio; direito à paz; direito à segurança (ZAVASKI, Teori Albino. **Processo coletivo**: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. São Paulo: Revista do Tribunais, 2006, p. 41-46).

<sup>37</sup> SODRÉ, 2007, p. 125.

Delegadas nº 4 e nº 5 que originaram a extinta Superintendência Nacional do Abastecimento (SUNAB) e o Decreto nº 63.196, de 29 de agosto de 1968, que criou o extinto Conselho Interministerial de Preços (CIP)<sup>38</sup>

Com a promulgação da nova Constituição Federal em de 05 de outubro de 1988, enfim, e pela primeira vez na história do Brasil um texto constitucional inclui artigos contendo diversas referências específicas à figura do consumidor, reproduzidos a seguir:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;

[...]

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

V - produção e consumo;

[...]

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

[...]

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

[...]

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

V - defesa do consumidor;<sup>39</sup>

Do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) estava o embrião da lei ordinária específica que viria defender os interesses do consumidor:

[...]

Art. 48. O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor.<sup>40</sup>

Em 09 de agosto de 1990, com quase dois anos de atraso, o Congresso

<sup>38</sup> ANVERSA, 2004, p. 68.

<sup>39</sup> BRASIL, Constituição, 1988.

<sup>40</sup> BRASIL. [Constituição, 1988]. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005. art. 48.

Nacional aprovou o projeto de lei constitutivo do Código de Defesa do Consumidor, sendo sancionado com vetos que não eram importantes e com a nova lei promulgada e publicada em 11 de setembro de 1990, vigendo a partir de 11 de março de 1991. Nascia então o diploma normativo que levou o nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor, que será analisada mais adiante.

Seria editada, ainda, a Lei Nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Este diploma normativo prevê, em seu artigo 7º, a caracterização de crime contra as relações de consumo as seguintes condutas de agentes econômicos: I - favorecer ou preferir, sem justa causa, comprador ou freguês, ressalvados os sistemas de entrega ao consumo por intermédio de distribuidores ou revendedores; II - vender ou expor à venda mercadoria cuja embalagem, tipo, especificação, peso ou composição esteja em desacordo com as prescrições legais, ou que não corresponda à respectiva classificação oficial; III - misturar gêneros e mercadorias de espécies diferentes, para vendê-los ou expô-los à venda como puros; misturar gêneros e mercadorias de qualidades desiguais para vendê-los ou expô-los à venda por preço estabelecido para os demais mais alto custo; IV - fraudar preços por meio de: a) alteração, sem modificação essencial ou de qualidade, de elementos tais como denominação, sinal externo, marca, embalagem, especificação técnica, descrição, volume, peso, pintura ou acabamento de bem ou serviço; b) divisão em partes de bem ou serviço, habitualmente oferecido à venda em conjunto; c) junção de bens ou serviços, comumente oferecidos à venda em separado; d) aviso de inclusão de insumo não empregado na produção do bem ou na prestação dos serviços; V - elevar o valor cobrado nas vendas a prazo de bens ou serviços, mediante a exigência de comissão ou de taxa de juros ilegais; VI - sonegar insumos ou bens, recusando-se a vendê-los a quem pretenda comprá-los nas condições publicamente ofertadas, ou retê-los para o fim de especulação; VII - induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária; VIII - destruir, inutilizar ou danificar matéria-prima ou mercadoria, com o fim de provocar alta de preço, em proveito próprio ou de terceiros; IX - vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria-prima ou mercadoria, em condições

impróprias ao consumo.<sup>41</sup>

A pena prevista para os delitos elencados na lei federal em tela é a de detenção, variando de dois a cinco anos, ou multa, mediante a proposição de ação penal pública, com denúncia oferecida privativamente pelo Ministério Público Federal, que, caso aceita, será processada e julgada pela Justiça Federal. Nas hipóteses dos incisos II, III e IX do artigo 7º da Lei Nº 8.137, pune-se a modalidade culposa, reduzindo-se a pena e a detenção de 1/3 (um terço) ou a de multa à quinta parte.

Sorj, quando analisa as origens do consumidor e da sociedade de consumo entende que a ideologia dos direitos do consumidor no Brasil é um produto de múltiplas influências, aliado a um longo processo de maturação da sociedade. Essa ideologia, fortalecida por governos durante a década de 1990, foi utilizada como justificativa ao processo de privatizações.<sup>42</sup>

Um fator que influenciou fortemente a noção de direitos do consumidor no Brasil deu-se nos anos 1970, com a proeminente classe média fazendo compras no exterior, principalmente Miami e Nova Iorque, desde creme dental até vestuário e sobretudo, eletroeletrônicos, pois no mercado interno brasileiro, esses produtos ou não existiam ou eram caros e de baixa qualidade.

Segundo Sorj, o controle de qualidade da indústria brasileira à época revelava-se deveras deficiente, obrigando os consumidores a utilizar o mercado paralelo, este caracterizado pelas figuras do contrabandista, do doleiro e do sacoleiro ou vendedor ambulante (o popular camelô), que ofereciam produtos fabricados no extremo oriente (os chamados “tigres asiáticos”, representados por Taiwan, Hong Kong, Coréia do Sul e, mais recentemente, a China), ou então eram falsificados no Paraguai e revendidos no Brasil:

Um dos aspectos que caracterizaram o antigo modelo de proteção à indústria nacional é que estava ligado a uma fiscalização muito limitada da qualidade dos seus produtos e a um alto grau de oligopolização que lhe permitia lucros extraordinários. [...] O produto nacional era tido como de baixa qualidade, caro e sem garantias. Paradoxalmente, a noção popular era de que só se podia confiar no 'doleiro' (casas de câmbio ilegais), no contrabandista e no bicheiro. Esses três grupos, por dependerem unicamente da confiança em seus serviços para permanecerem no 'mercado', trabalhando dentro de uma perspectiva a longo prazo e em

<sup>41</sup> BRASIL. **Lei nº 8.137**, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 7 maio. 2009.

<sup>42</sup> SORJ, 2006, p. 51.

mercados oligopolizados, eram considerados muito mais confiáveis que o comércio de produtos e serviços (aspas no original).<sup>43</sup>

Esse tipo de situação despertou nos empresários e no governo um alerta de que algo precisava ser feito. Constatou-se, então, a necessidade premente de que a indústria brasileira deveria criar um elo, ou seja, um canal de comunicação com o consumidor para que o mesmo tivesse oportunidade de se manifestar, seja para reclamar da qualidade do produto adquirido ou do sistema de assistência técnica, seja para elogiar, e até mesmo sugerindo aprimoramento. Criou-se, assim, o que hoje conhecemos como “telefone 0800”, que caracteriza-se como um serviço de ligações gratuitas, vinte e quatro horas à disposição dos clientes.

Cumprir destacar uma característica da sociedade brasileira, em especial a classe média: possuir uma forte propensão ao consumo, com baixo nível de poupança e tendência compulsiva a adquirir qualquer tipo de novidade.

Para o autor Sorj, esse consumismo exacerbado das classes sociais mais abastadas da população brasileira pode ser explicado pela cultura brasileira de tendência hedonista, na qual o prazer individual e imediato é o único bem possível, princípio e fim da vida moral, aliada a longos períodos de inflação elevada que criaram uma cultura sobre incerteza do valor futuro do capital economizado.<sup>44</sup>

O mesmo autor afirma, ainda, que a expansão da sociedade de consumo no Brasil deu-se pela comercialização de produtos que não requeriam nenhum grau de escolaridade dos compradores, tais como aparelhos de áudio e vídeo, além de eletrodomésticos de linha branca (geladeira, fogão e máquina de lavar).<sup>45</sup>

Segundo Sorj, pode-se citar três fatores, dentre outros que, com o passar dos anos, fortaleceram o consumismo na população brasileira:

Os processos de mobilidade social e a constituição de boa parte da classe média brasileira durante os anos 70, já no contexto de uma cultura capitalista de consumo. Essas camadas médias da sociedade careciam de outras formas de expressão cultural, social ou estética, ligadas a uma tradição pré-consumista.

A fragilidade ou inexistência de serviços públicos adequados, o que leva a buscar soluções individuais. Isto revela-se claramente no caso da aquisição de automóveis. Assim, por exemplo, com uma renda *per capita* inferior à da Argentina ou à do Uruguai, o Brasil possui uma frota de automóveis *per capita* bem maior que a dos vizinhos, o que em grande parte se explica pela baixa qualidade do transporte público nas grandes cidades brasileiras.

O grande número de horas que se passa diante da televisão, um dos

<sup>43</sup> SORJ, 2006, p. 51-52.

<sup>44</sup> Ibid., p. 52.

<sup>45</sup> Ibid., p. 53.

índices mais altos do mundo, o que implica uma exposição direta à publicidade – muitas vezes em forma subliminar – e a enorme capacidade da televisão gerar, sobretudo com as novelas, uma verdadeira catarse e identificação coletiva em que os pobres podem entrar no mundo de consumo dos ricos.<sup>46</sup>

O quadro a seguir resume, em ordem cronológica, a evolução dos fatos marcantes ocorridos pela melhoria das relações de consumo:

Ano	Fato
1971	Apresentado no Congresso Nacional projeto de lei para assuntos de saúde e segurança do Deputado Nina Ribeiro Criação do Conselho de Defesa do Consumidor (Condecon), no Rio de Janeiro
1975	Criação da Associação de Proteção ao Consumidor
1976	Criação do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor em São Paulo
1977	Lei Herbert Levy, que obriga a exposição de preços à vista e a prazo
1979	Primeiro Encontro Nacional de Entidades de Defesa do Consumidor em Curitiba, promovido pela Adoc do Paraná Criado o Centro Nestlé de Informação ao Consumidor
1982	Rhodia, Johnson & Johnson e Sadia montam seus SACs
1983	Criação da Delegacia do Consumidor (Decon) no estado de São Paulo Aparecimento de inúmeros Procons em estados e municípios Criada a Curadoria de Defesa do Consumidor no estado de São Paulo Começam a funcionar Juizados de Pequenas Causas em vários estados
1985	Criado o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
1986/87	Mobilização de entidades públicas e privadas para incluir na Constituição o princípio da defesa do consumidor
1987	Nasce o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
1989	Constatada a existência de 144 órgãos públicos de defesa do consumidor no estado de São Paulo Criada a Associação Nacional dos Profissionais de Serviços ao Consumidor em Empresas (Secanp)
1990	Aprovada a Lei de Defesa do Consumidor
1991	Lei de Defesa do Consumidor entra em vigência Constatada a existência de SACs em 50 empresas
1997	Aprovado o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor Mais de 2 mil empresas contam com SACs

#### **Quadro 1 - Quadro-Resumo: Conquistas dos Consumidores**

Elaboração do autor.

Fonte: Associação Nacional dos Profissionais de Serviços ao Consumidor em Empresas (Secanp)<sup>47</sup>

### **2.1.2 Os movimentos de defesa do consumidor no Brasil e seus personagens**

O parlamentar Emílio Nina Ribeiro, já mencionado no subitem 2.1.1, inciou seu interesse em questões envolvendo os cidadãos da classe consumidora desde os anos 1960, quando ainda estudante de Ciências Jurídicas e Sociais. Mais tarde,

<sup>46</sup> SORJ, 2006, p. 52.

<sup>47</sup> ZIONI, Cecília; SOARES, Jane. Adeus ao fantasma. **Revista Problemas Brasileiros**, São Paulo, n. 329, p.4 -13, set./out. 1998, p. 9.

já como parlamentar e atuando na função de docente no magistério de nível superior, intensificou seus estudos sobre a matéria, sobretudo com a realização de diversas viagens ao exterior na condição de deputado, quando então teve a oportunidade de aprender com sociedades bem mais evoluídas que a brasileira, no que se refere ao tratamento dispensado ao consumidor. Esta vivência para conhecer melhor o dia-a-dia da luta em prol dos consumidores nos países como França, Suécia, Inglaterra, Alemanha, Estados Unidos lhe permitiu implementar diversas e interessantes ações na função de parlamentar no Brasil, quais sejam: apresentar projetos de lei; propor investigações por meio de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI); promover debates através de simpósios, seminários e conferências. Além disso, Nina Ribeiro fundou, em 1976, a Associação Nacional de Defesa do Consumidor (ANDEC), com sede no Rio de Janeiro.

Outro cidadão de vanguarda nas lutas em prol da defesa do consumidor revelou-se na pessoa do advogado e jornalista gaúcho Frederico Renato Móttola. Sempre à frente em assuntos que afetavam os interesses dos consumidores, Móttola liderou, junto com um grupo de cidadãos abnegados, o movimento de criação da pioneira Associação de Proteção ao Consumidor (APC), criada no dia 13 de maio de 1975 em Porto Alegre, RS. Aliás, a Associação, fundada nos chamados “anos de chumbo” do regime militar, ano em que o fato econômico marcante foi a criação, pelo governo Ernesto Geisel, do Programa Nacional do Álcool (Proálcool), que estimulava a produção de álcool hidratado visando atender às necessidades do mercado interno e externo, além da nova política de combustíveis automotivos que substituiriam aqueles derivados do petróleo, caros e poluidores.

Entidade civil privada e sem fins lucrativos, a APC teve um início difícil, deveras árduo, a exemplo de outras instituições similares que iam surgindo Brasil afora, pois, contestadora que era, não possuía apoio e muito menos recursos governamentais, quaisquer que fossem. Servia, então, basicamente, como um auxílio às pessoas interessadas na defesa dos consumidores, já que a sociedade civil ainda não estava organizada e tampouco amadurecida nessa seara.

Conforme observa o próprio Móttola em texto de sua autoria publicado em revista destinada ao consumidor, existia em todos os cidadãos envolvidos no movimento a plena consciência das dificuldades a enfrentar, bem como o reconhecimento do trabalho logo adiante:

'A APC não tinha grandes pretensões, pois embora imenso seu campo de atividades, pequenas eram suas possibilidades. Sua bandeira era a educação do consumidor, como meio de defesa e proteção, fornecendo-lhe as armas e o estímulo para enfrentar as violações da comercialização desenfreada e a incompetência ou a desonestidade da industrialização, figuras de proa do capitalismo selvagem.' (aspas no original ).<sup>48</sup>

Mesmo não sendo um visionário, Móttola anteviu as mudanças nas regras que seriam inexoráveis a favor do consumidor a partir de então:

'Aceitando estas regras, dentro da economia de mercado, respeitando a livre iniciativa, a propriedade privada e o lucro justo íamos nos posicionar para oferecer o bom combate. Nossa associação de homens livres e de bons costumes foi fundada no dia 13 de maio de 1975, data da abolição da escravidão, numa romântica invocação à libertação do consumidor das amarras do consumismo.' (aspas no original ).<sup>49</sup>

O advogado paulista Samir Achôa, desde os tempos no exercício do mandato de vereador já se preocupava com questões sobre a qualidade dos alimentos e da habitação. Eleito deputado federal em 1979, desde logo iniciou o desenvolvimento de um projeto para organizar a legislação, ou seja, um código para defender o consumidor. Em 1981, através de requerimento seu, foi criada no Congresso Nacional a Comissão Permanente de Defesa do Consumidor, tendo no deputado Achôa seu primeiro presidente.

No entanto, somente alguns anos mais tarde, com os debates da Assembleia Nacional Constituinte, o parlamentar apresentou uma emenda para a criação do Código de Defesa do Consumidor, tendo encontrado resistência de alguns setores da economia do país, dentre eles a indústria de alimentos, pois Achôa já tivera problemas com este segmento econômico ao denunciar fabricantes de sucos de frutas industrializadas, cujo teor de produtos químicos ultrapassavam aqueles permitidos pela legislação em vigor no Brasil.

Após exaustivos debates com lideranças de seu partido político (PMDB/SP), além das bancadas de outras lideranças partidárias, o parlamentar Samir Achôa conseguiu incluir e aprovar na Subcomissão dos Direitos Políticos, dos Direitos Coletivos e das Garantias da Câmara dos Deputados, uma emenda ao anteprojeto do Relator, cujo texto de sua autoria que se transformou no artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incumbindo o Congresso Nacional da elaboração do aguardado Código de Defesa do Consumidor:

<sup>48</sup> SILVA, J. L., 2001, p. 25.

<sup>49</sup> Ibid., p. 24-25.

Dê-se ao caput do art. 40, do anteprojeto apresentado pelo relator da Subcomissão dos Direitos Políticos, Coletivos e Garantias, a seguinte redação: "O Congresso Nacional, dentro do prazo de um ano, a contar da data da promulgação da presente Constituição, elaborará um código de defesa do consumidor que terá, dentre outras, as seguintes finalidades:" (aspas no original).<sup>50</sup>

De fato, Achôa estava convicto de que o consumidor, antes da existência do Código, não possuía a devida consciência acerca de seus direitos, tanto que, mesmo quando lesado, o mesmo não recorria ao Poder Judiciário devido à morosidade dos processos judiciais, ou por falta de recursos financeiros, ou então devido aos entraves burocráticos. Com isso, poucos eram os casos de consumidores lesados que haviam sido realmente julgados e sentenciados.

Silva ressalta um fator decisivo para que a entrada em vigor do diploma legal denominado Código de Defesa do Consumidor tivesse grande repercussão perante a sociedade brasileira: a atuação da imprensa. O próprio Samir Achôa enfatiza o interesse dos meios de comunicação em divulgar o novo diploma legal, possuindo ele próprio um programa radiofônico na capital paulista acerca de tudo o que envolvesse a classe consumidora, inclusive denunciando fortemente temas como saúde, alimentos, habitação e serviços.<sup>51</sup>

Outros profissionais merecem ser citados pelo seu trabalho e luta incansáveis em favor do consumidor brasileiro, tais como Marilena Lazzarini, que atuou na função de diretora-executiva do PROCON-SP durante o Governo Franco Montoro nos anos 1980, com vários desafios a superar. Fruto de descaso em administrações anteriores que não lhe deram prioridade, Lazzarini encontrou o órgão de defesa do consumidor desestruturado e sem recursos. Seu trabalho, tanto na área técnica como na administrativa foi tão bom e deveras reconhecido, que o governo seguinte (gestão 1987/1990) elevou o PROCON/SP ao *status* de Secretaria de Estrado.<sup>52</sup> Lazzarini também é Coordenadora de Relações Institucionais do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor – IDEC.

Até o final do ano de 1985, época de altas taxas inflacionárias, a pressão exercida pela classe consumidora restringia-se a singelos movimentos de

---

<sup>50</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal da Constituição Cidadã**. Disponível em: <<http://www.congresso.gov.br/anc88/>>. Acesso: 25 maio 2009.

<sup>51</sup> SILVA, J. L., 2001, p. 31.

<sup>52</sup> SÃO PAULO. Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania. **PROCON: 25 Anos**. São Paulo, 2001, p. 112-114.

associações de mulheres “donas de casa”, cuja bandeira principal revelava-se no combate à carestia de bens e serviços, principalmente com a alta dos preços de alimentos e materiais de limpeza.

Com o advento do Plano Cruzado, decretado em 28 de fevereiro de 1986, o Brasil ingressa em um novo momento econômico e social. Com preços congelados e rendimentos das aplicações financeiras pouco atraentes, houve um direcionamento maciço de recursos para o consumo. A parcela da população de menor poder aquisitivo pôde, embora num curto espaço de tempo, ter acesso a mais e melhores gêneros alimentícios devido ao congelamento de preços. Entretanto, a capacidade instalada do parque industrial brasileiro não suportou tamanha pressão do lado da procura, que, aliada aos preços engessados da economia, desestimulava a produção, dando início ao desabastecimento. Na observação de Zülzke:

O desacreditado instrumento legal como a Lei Delegada nº 4, de 1962, foi ressuscitada e viveu seus “meses de glória”: prisões de comerciantes e de donos de hotéis por problemas de preço, confisco de boi no pasto das fazendas, devassas nas notas fiscais das empresas. A população conclamada a agir como fiscais da nova ordem orgulhava-se de sua atuação e os “heróis” eram apresentados na TV como escudeiros da nova república (aspas no original).<sup>53</sup>

Atos de vandalismo da população praticados contra estabelecimentos comerciais, irritada mormente com a escassez de oferta dos produtos de primeira necessidade devido ao congelamento geral de preços e salários que o Plano Cruzado num primeiro momento impôs, revelaram o nível de despreparo do consumidor brasileiro, até então praticamente desconhecedor de seus direitos, não reagindo diante de abusos praticados por comerciantes e, acima de tudo, do enorme potencial que esta classe consumidora possuía para reivindicar e conquistar o merecido respeito de fornecedores e fabricantes.

Conclamada a todo o instante a participar e fiscalizar com o propósito de tornar efetivo o congelamento de preços, a população consumidora deparou-se ainda com adversidades de toda ordem, tendo como principal delas as deficiências dos órgãos fiscalizadores do governo à época, cujo controle da estabilidade dos preços do Plano Cruzado foi confiado a três órgãos do Ministério da Fazenda: Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), ao Conselho Interministerial

---

<sup>53</sup> ZÜLZKE, Maria Lucia. **Abrindo a empresa para o consumidor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997, p. 161.

de Preços (CIP), à Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB). Por parte do Ministério da Justiça atuaram o Conselho de Defesa do Consumidor e o Departamento de Polícia Federal. A estabilidade dos salários era de competência do Ministério do Trabalho, cabendo, ainda, referência ao Instituto Nacional de Metrologia (INMETRO) e à Vigilância Sanitária. Zülzke arremata:

Porém, no final de 86, o clima era de fim de festa. Escassez generalizada de produtos, ágio no preço da carne, no preço dos automóveis, e a inflação reassumindo o seu lugar na cultura econômica brasileira. Os consumidores envergonhavam-se de terem sido tão crédulos e ingênuos na explosão de suas emoções no início do Plano Cruzado.<sup>54</sup>

Consumado o fracasso do Plano Cruzado no início de 1987, inúmeras entidades representativas dos interesses de consumidores e atuando em diversos estados da federação brasileira, iniciaram um movimento de pressão colhendo assinaturas, em documento entregue ao presidente da Assembleia Nacional Constituinte, deputado Ulysses Guimarães, com o intuito de incluir as demandas e anseios da população consumidora na futura Constituição Federal. Este movimento resultou vitorioso, haja vista a inclusão, na nova Carta Magna promulgada em 05 de outubro de 1988, dos anseios da classe consumidora.

Dentre outras iniciativas com desfechos vitoriosos acerca de movimentos em prol da defesa do consumidor no Brasil podem ser citadas:

- a criação, também no ano de 1987, da Secretaria de Defesa do Consumidor, órgão do governo do Estado de São Paulo, em cuja estrutura foi incorporado o Departamento de Proteção ao Consumidor (PROCON-SP, criado em 1976 e igualmente uma grande conquista da população, que será abordada no próximo subitem);
- a fundação, em julho de 1987, do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (IDEC), associação civil sem fins lucrativos fundada pelos próprios consumidores especialistas na matéria e tornando-se a mais importante instituição civil de defesa dos direitos da classe consumidora, atuando de forma independente, sem qualquer vínculo com entidades como empresas, governos ou mesmo partidos políticos.

---

<sup>54</sup> SÁ, 1987, p. 10 apud ZÜLZKE, 1997, p. 162.

## 2.1.3 Os órgãos de defesa do consumidor

### 2.1.3.1 Os PROCONs

Somente após iniciativas da sociedade civil organizada o governo direcionou seu foco na defesa do consumidor. Segundo o professor Marcelo Sodré, remonta aos anos 1970 o início de preocupação do poder público brasileiro com a defesa da população que consome. Afirma o autor:

No âmbito governamental a primeira notícia que se tem conhecimento foi a criação de um grupo de trabalho no âmbito do governo de São Paulo, em 1974, para fazer um diagnóstico do tema da proteção do consumidor e propor as medidas necessárias para a implantação de um *sistema estadual*. Este grupo, durante todo o ano de 1975, elaborou um diagnóstico do tema na região metropolitana de São Paulo, no qual concluiu que a população de mais baixa renda era a pior alimentada, pagava mais caro pelos alimentos básicos, além de sentir-se completamente desamparada quanto à observância e o cumprimento das leis e normas de fiscalização do consumo de alimentos, qualidade, quantidade e precificação (itálico no original).<sup>55</sup>

Ao assinar o Decreto Estadual Nº 7.890 de 6 de maio de 1976, o Sr. Paulo Egydio Martins, governador do Estado de São Paulo, numa atitude pioneira no Brasil, criava o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor. O ato administrativo normativo previa em sua estrutura dois órgãos centrais de Proteção ao Consumidor: o Conselho Estadual e o Grupo Executivo - Procon, ambos subordinados à Secretaria Estadual de Economia e Planejamento.

Segundo Josué Rios,<sup>56</sup> o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor do Executivo paulista foi criado tendo como principais objetivos:

- a) definir a política estadual de proteção ao consumidor;
- b) coordenar, integrar e executar as atividades públicas referentes à proteção do consumidor;
- c) receber, analisar e encaminhar reclamações, sugestões ou propostas de entidades representativas;
- d) proceder a estudos para elaboração e aperfeiçoamento de recursos institucionais e legais, genéricos ou específicos, de proteção ao consumidor;

<sup>55</sup> SODRÉ, 2007, p. 131-132.

<sup>56</sup> RIOS, 1998, p. 48.

e) informar, conscientizar e motivar o consumidor através de programas específicos, inclusive com utilização dos meios de comunicação de massa.

Rios ressalta a importância que representou a criação do PROCON em São Paulo, tornando-se referência perante a população do estado de São Paulo, espalhando-se, posteriormente a outros entes da federação:

Ainda assim, em um mercado já gigantesco, e considerado o abandono do consumidor, quer por parte do governo, quer em razão do número ainda pequeno de associações em condições de responderem sozinhas às necessidades dos consumidores, o PROCON acabou-se legitimando perante a opinião pública, tornando-se ponto de referência no tema da defesa do consumidor. Ademais, influenciou a criação nos anos seguintes de organismos semelhantes nos demais Estados da Federação e em muitos de seus municípios.<sup>57</sup>

Nos tempos atuais, os Procons evoluíram e modernizaram-se com recursos materiais, financeiros, humanos e tecnológicos, sendo o principal ponto de apoio da população, tanto no atendimento quanto da divulgação de seus direitos e deveres.

A função precípua dos órgãos públicos denominados Procons consubstancia-se basicamente em, atuando de forma coletiva, informar e orientar o consumidor acerca de seus direitos nas áreas de alimentação, saúde (medicamentos e planos de assistência médica), propaganda e publicidade, eletrodomésticos e produtos para o lar, contratos, planos de saúde e previdência privada, dentre outros.

Entretanto, pelo fato de serem órgãos meramente administrativos, os Procons não possuem poder legal no sentido de obrigar um fornecedor a efetuar indenização seja por danos morais, seja por lucros cessantes. Para estes casos, o consumidor que entender ter sido lesado deverá buscar os serviços judiciários de um Juizado Especial Cível.

Igualmente não possuem os Procons competência para tratar de relações de trabalho, bem como de locações, casos estes que deverão ser solucionados nos canais adequados, ou seja, Justiça do Trabalho e Justiça Comum, respectivamente.

Exemplo típico é a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon do Estado de São Paulo, que tem por objetivo elaborar e executar a política de proteção e defesa dos consumidores do Estado de São Paulo. Para tanto, conta com o apoio de um grupo técnico multidisciplinar que desenvolve atividades nas mais diversas áreas de atuação, tais como:

---

<sup>57</sup> Ibid., p. 49.

- educação para o consumo;
- recebimento e processamento de reclamações administrativas, individuais e coletivas, contra fornecedores de bens ou serviços;
- orientação aos consumidores e fornecedores acerca de seus direitos e obrigações nas relações de consumo;
- fiscalização do mercado consumidor para fazer cumprir as determinações da legislação de defesa do consumidor;
- acompanhamento e propositura de ações judiciais coletivas;
- estudos e acompanhamento de legislação nacional e internacional, bem como de decisões judiciais referentes aos direitos do consumidor;
- pesquisas qualitativas e quantitativas na área de defesa do consumidor;
- suporte técnico para a implantação de Procons Municipais Conveniados;
- intercâmbio técnico com entidades oficiais, organizações privadas, e outros órgãos envolvidos com a defesa do consumidor, inclusive internacionais;
- disponibilização de uma Ouvidoria para o recebimento, encaminhamento de críticas, sugestões ou elogios feitos pelos cidadão quanto aos serviços prestados pela Fundação Procon, com o objetivo de melhoria contínua desses serviços.

Criada pela Lei nº 9.192, de 23 de novembro de 1995, e Decreto nº 41.170, de 23 de setembro de 1996, a Fundação Procon-SP é uma instituição vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo e tem personalidade jurídica de direito público, com autonomia técnica, administrativa e financeira.

A Fundação Procon-SP é o ente público pioneiro na defesa do consumidor no Brasil, sendo considerada sinônimo de respeito na proteção dos direitos do cidadão. Os frutos deste trabalho são colhidos a cada passo dado rumo ao equilíbrio e harmonização das relações de consumo, e à incessante busca, inclusive por meio dos serviços oferecidos pela instituição, para a melhoria da qualidade de vida da população bem como facilitar o exercício da cidadania.<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **PROCON-SP**. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/>> Acesso em: 15 jul, 2009.

**Tabela 2 - Número de Consumidores Atendidos pelo PROCON-SP (2005-2008)**

Ano	Formas de Atendimento				Total
	Pessoal	Telefone	Carta	Eletrônico	
2005	244.756	45.268	7.578	62.389	<b>359.811</b>
2006	287.135	127.948	8.377	63.766	<b>487.226</b>
2007	317.773	103.551	8.961	85.396	<b>515.681</b>
2008	322.842	100.846	9.741	97.687	<b>531.116</b>

Elaboração do autor.

Fonte: Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon-SP

Cabe destacar que, segundo preconiza o artigo 44 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), os órgãos públicos de defesa do consumidor devem manter cadastros atualizados de reclamações fundamentadas contra fornecedores de serviços, devendo divulgá-los pública e anualmente.

Analisando os números da tabela retro percebe-se, no quadriênio 2005-2008, um incremento do número total de pessoas assistidas pelo PROCON-SP. Em 2006 a variação positiva foi da ordem de 35,41% ante 2005. Para 2007 esse crescimento foi de 5,84% quando comparado com 2006, e para 2008 alcançou um aumento de 2,99% em relação ao ano de 2007.

A população da capital do estado do Rio Grande do Sul, passou a dispor, desde 3 de março de 2008, dos serviços do PROCON Porto Alegre, integrante da municipalização do Sistema de Proteção e Defesa do Consumidor.

Órgão vinculado à Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio – SMIC, possui como finalidade principal a defesa do consumidor em âmbito municipal, com ações informativas, orientadoras e educacionais. Dessa forma, o PROCON de Porto Alegre promove conciliações entre os polos de uma relação de consumo – consumidores e fornecedores, na tentativa de harmonizar uma solução, pautada pelo respeito ao Código de Defesa do Consumidor. O PROCON de Porto Alegre integra o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (SINDEC), órgão do Ministério da Justiça, que será objeto de análise mais adiante. Esta integração permite ao município de Porto Alegre o acesso a tecnologias de informação, tais como executar o rastreamento de dados e informações sobre a idoneidade de qualquer empresa em outras cidades ou estados da Federação. Além disso, o sistema proporciona a confecção de outros tipos de informação, ou seja, quadros estatísticos e gráficos de atendimento, bem como o perfil de consumidores que

utilizam os serviços do PROCON de Porto Alegre.<sup>59</sup>

Com o auxílio da Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre - Procempa, empresa constituída sob a forma de sociedade de economia mista, que atua na área de Tecnologia da Informação e Comunicação, o Procon lançou em agosto de 2008 um serviço inédito entre os Procons do país: atendimento eletrônico via Internet 24hs, inclusive em finais de semana. Desde a implementação do serviço *on-line*, o órgão já atendeu 2.877 pessoas, que tiveram suas demandas solucionadas no prazo máximo de 72 horas. O atendimento eletrônico foi implantado com base no grande número de acessos mensais à página do Procon, que registrou, de março de 2008 a fevereiro de 2009, mais de 83.000 consultas. Tal medida mostrou-se acertada, pois atualmente a solução de reclamações dos consumidores pela Internet já representa 25% do total de procedimentos desde sua implantação e 11% do total de atendimentos.<sup>60</sup>

**Tabela 3 - Consumidores Atendidos pelo Procon Porto Alegre**

Mês/Ano	Formas de Atendimento				Total
	Pessoal	Telefone	E-mail	Web	
Mar/2008	1.426	500	198	0	<b>2.124</b>
Abr/2008	1.158	525	277	0	<b>1.960</b>
Mai/2008	873	400	298	0	<b>1.571</b>
Jun/2008	848	525	363	0	<b>1.736</b>
Jul/2008	1.039	575	378	0	<b>1.992</b>
Ago/2008	1.205	525	397	415	<b>2.542</b>
Set/2008	1.204	525	412	310	<b>2.451</b>
Out/2008	1.101	575	407	305	<b>2.388</b>
Nov/2008	1.233	500	448	355	<b>2.536</b>
Dez/2008	1.241	475	535	432	<b>2.683</b>
Jan/2009	1.281	525	579	535	<b>2.920</b>
Fev/2009	735	425	415	567	<b>2.142</b>
<b>Total</b>	<b>13.344</b>	<b>6.075</b>	<b>4.707</b>	<b>2.919</b>	<b>27.045</b>

Elaboração do autor.

Fonte: PROCON Porto Alegre

Pela tabela acima têm-se um panorama geral do que ocorreu no primeiro ano de atividades no PROCON da Prefeitura de Porto Alegre, sendo que o setor de atividade que mais recebeu reclamações foi o de telefonia, tanto fixa quanto móvel.

<sup>59</sup> PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio. SMIC. PROCON Porto Alegre. **Construindo a cidadania**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2009, p. 7.

<sup>60</sup> Ibid., p. 6.

### 2.1.3.2 O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor - CNDC

Em 24 de julho de 1985, através do Decreto Nº 91.469, assinado pelo então Presidente da República José Sarney, era criado o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor - CNDC, com a finalidade de assessorá-lo na formulação e condução de uma Política Nacional de Defesa do Consumidor.

Presidido pelo Ministro Extraordinário para a Desburocratização e composto por diversos Ministros de Estado, por representante do CONAR, entidades públicas estaduais, entidades privadas de defesa do consumidor e por um membro do Ministério Público, ao Conselho competia, basicamente, promover ações do Estado no sentido de resguardar os interesses e direitos do consumidor, bem como apoiar técnica e financeiramente as organizações não-governamentais que atuassem na defesa das relações de consumo. Além disso, poderia o Conselho coibir fraudes e abusos contra a população consumista. O significado da criação do CNDC está explícito nas palavras de Sodré:

[...] A edição deste decreto é um marco na história da defesa do consumidor: pela primeira vez surge a ideia da existência de um espaço político, sob coordenação do governo federal, para formulação da política nacional de defesa do consumidor. Além disso, resta óbvia a preocupação de garantir representatividade a este espaço público, na exata medida em que os principais atores sociais (consumidores, fornecedores e órgãos públicos) tinham assento neste Conselho. Se outros resultados não foram obtidos nos anos de existência do Conselho, para confirmar sua importância, basta a lembrança de que foi deste fórum que nasceu a proposta legislativa que se tornou o Código de Defesa do Consumidor. [...] pela primeira vez, o governo federal se preocupou efetivamente em formular uma política nacional ampla em defesa dos consumidores brasileiros.<sup>61</sup>

Ao tomar posse como Presidente da República Federativa do Brasil, Fernando Collor de Mello promoveu uma grande reforma administrativa, editando o Decreto nº 99.180 de 15 de março de 1990, que dispunha sobre a reorganização e o funcionamento dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Em seu artigo 83, XII, o decreto em tela previa como órgão específico do Ministério da Justiça, a Secretaria Nacional de Direito Econômico. Já o artigo 104 preceituava que esta Secretaria seria composta por dois Departamentos: de Proteção e Defesa do Consumidor e Nacional do Registro do Comércio

---

<sup>61</sup> SODRÉ, 2007, p. 125-126.

O Conselho Nacional de Defesa do Consumidor foi extinto pelo art. 27, § 1º, b, item 2, da Lei nº 8.028, de 12 de abril de 1990, que dispunha sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. Em seu lugar montou-se, então, uma estrutura deveras enxuta, com a criação do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), subordinado à Secretaria Nacional de Direito Econômico (atual Secretaria de Direito Econômico), do Ministério da Justiça, reduzindo significativamente o espaço público que o Conselho possuía, excluindo seu controle social, num claro retrocesso.

### 2.1.3.3 O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC

Criado pela Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) em seu TÍTULO IV – Do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, por seus arts. 105 e 106, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC é integrado por órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, além de entidades privadas de defesa do consumidor.

Através de Decreto não numerado, em 28 de setembro de 1995, o Presidente da República cria a Comissão Nacional Permanente de Defesa do Consumidor, com a finalidade de assessorar a Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça na formulação e condução da Política Nacional de Defesa do Consumidor. Com participação na Comissão considerada de relevante interesse público e presidida pelo representante da Secretaria de Direito Econômico, que, em seus impedimentos eventuais será substituído pelo Diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor conforme está descrito em seu artigo 2º, a Comissão é composta, além de seu presidente, por um representante e seu suplente dos seguintes órgãos e entidades: Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça; Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - INMETRO; Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde – atual Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA; Secretaria de Defesa Agropecuária do Ministério da Agricultura, do Abastecimento e da Reforma Agrária; órgãos estaduais oficiais de defesa do consumidor; associações de fornecedores; associações civis de defesa dos consumidores e Superintendência Nacional do

Abastecimento – SUNAB, podendo atuar perante a Comissão um representante do Ministério Público Federal<sup>62</sup>.

Dentre as competências atribuídas à Comissão, cuja participação é considerada de relevante interesse público, estão as de elaborar, revisar e atualizar as normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços, bem como emitir pareceres, quando solicitados, pela Secretaria de Direito Econômico, que visem a uniformizar ou orientar decisões relevantes no âmbito da defesa do consumidor.

Oliveira observa que, dentre os trabalhos desenvolvidos pela Comissão, destaca-se a elaboração do texto do Decreto nº 2.181, que será analisado a seguir, constituindo-se no principal instrumento norteador das ações desenvolvidas em nível administrativo na defesa do consumidor no país.<sup>63</sup>

Regulamentando o Código de Defesa do Consumidor, o Decreto Federal nº 2.181, de 20 de março de 1997, por sua vez, dispõe sobre a organização desse Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 e dá outras providências, regulamentou especialmente os artigos citados no primeiro parágrafo deste subitem, organizando o SNDC. Segundo consta no Decreto nº 2.181 (art. 2º), integram o Sistema, a Secretaria de Direito Econômico,<sup>64</sup> (SDE), dirigida por um Secretário de livre nomeação e exoneração do Ministro da Justiça, por intermédio de seu Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor – DPDC, comandado por um Diretor, além dos demais órgãos federais, estaduais, do Distrito Federal e municipais, além de entidades privadas de defesa do consumidor.

O artigo 3º do ato administrativo normativo em tela estabelece as

---

<sup>62</sup> BRASIL. **Decreto de 28 de setembro de 1995**. Cria a Comissão Nacional Permanente de Defesa do Consumidor, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em: 26 jul. 2009.

<sup>63</sup> OLIVEIRA, Amanda Flávio de. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor: histórico. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 44, out./dez. 2002, p. 104.

<sup>64</sup> Segundo o Decreto nº 6.061, de 15 de março de 2007, compete ao Ministério da Justiça a Defesa da Ordem Econômica Nacional e dos Direitos do Consumidor (art. 1º, item V). A Secretaria de Direito Econômico, por sua vez, em sua estrutura organizacional no Ministério, compõe-se do Departamento de Proteção e Defesa Econômica e do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC (art. 2º, II, c). Já o art. 17 estabelece que cabe à SDE exercer as competências estabelecidas na legislação pertinente, mais especificamente a Lei nº 8.078/90 – Código de Defesa do Consumidor. (BRASIL. **Decreto nº 6.061**, de 15 de março de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 27 jul. 2009).

competências atribuídas ao Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, coordenador que é da política implantada pelo Sistema. Em sua estrutura atual, o DPDC conta, além de um Diretor, quatro Coordenações-Gerais a saber: de Assuntos Jurídicos, de Políticas e Relações de Consumo, de Supervisão e Controle e do Sistema Informatizado de Defesa do Consumidor.

Dentre as atribuições citadas no artigo 3º do Decreto nº 2.181 incluem-se: planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política nacional de proteção e defesa da classe consumidora; receber, analisar, avaliar e apurar consultas, abusos e denúncias apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado ou ainda, individualmente, por consumidores interessados, prestando-lhes orientação permanente sobre seus direitos e garantias; informar, orientar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos meios de comunicação disponíveis; quando o caso requerer, solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito para apuração de delito contra o consumidor, nos termos da legislação vigente, representando ao Ministério Público Estadual ou Federal, para que adote as medidas processuais, penais e civis cabíveis, no âmbito de suas atribuições; levar ao conhecimento dos órgãos oficiais competentes as infrações de ordem administrativa que violem os interesses difusos, coletivos<sup>65</sup> ou individuais<sup>66</sup> dos consumidores; solicitar o concurso de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como auxiliar na fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de produtos e serviços no mercado; incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a criação de órgãos públicos estaduais e municipais de defesa do consumidor e a formação, pelos cidadãos, de entidades com esse mesmo objetivo; fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 1990, e em outras normas pertinentes à defesa das relações de consumo; solicitar a cooperação de

---

<sup>65</sup> Interesses ou direitos coletivos: são aqueles que pertencem a grupos, categorias ou classes de pessoas determináveis, ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base. São indivisíveis (=não podem ser satisfeitos nem lesados senão em forma que afete a todos os possíveis titulares). Exemplo: direito de classe dos advogados de ter representante na composição dos Tribunais (CF, art. 94). São transindividuais, com determinação relativa dos titulares (=não têm titular individual e a ligação entre os vários titulares coletivos decorre de uma relação jurídica-base). Exemplo: o estatuto da OAB. (ZAVASKI, 2006, p. 41-46).

<sup>66</sup> Interesses ou direitos individuais: existem quando há perfeita identificação do sujeito, assim como da relação dele com o objeto do seu direito. A ligação que existe com outros sujeitos decorre da circunstância de serem titulares (individuais) de direitos de "origem comum". São divisíveis (= podem ser satisfeitos ou lesados em forma diferenciada e individualizada, satisfazendo ou lesando um ou alguns titulares sem afetar os demais). Exemplo: direito dos adquirentes a abatimento proporcional do preço pago na aquisição da mercadoria viciada (Código de Defesa do Consumidor, art. 18, § 1º, III). (Ibid., p. 41-46).

órgãos e entidades de notória especialização técnico-científica para a consecução de seus objetivos; provocar a Secretaria de Direito Econômico para celebrar convênios e termos de ajustamento de conduta (TAC), na forma do § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; elaborar e divulgar o cadastro nacional de reclamações fundamentadas contra fornecedores de produtos e serviços, a que se refere o art. 44 da Lei nº 8.078, de 1990; desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades<sup>67</sup>.

Igualmente importante é o artigo 4º do Decreto nº 2.181, pois autoriza os Estados da Federação, o Distrito Federal e os Municípios a criarem seus próprios órgãos de defesa do consumidor, limitados, contudo, apenas a esse fim, e desenvolver as atividades contidas no artigo 3º do Decreto, além de: planejar, elaborar, propor, coordenar e executar as políticas estadual, do Distrito Federal e do município de proteção e defesa do consumidor, nas suas respectivas esferas; dar atendimento à população consumidora, processando regularmente as reclamações devidamente fundamentadas; fiscalizar as relações de consumo; atuar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas pela Lei nº 8.078, de 1990, pela legislação complementar e por este Decreto; elaborar e divulgar anualmente, no âmbito de sua competência, o cadastro de reclamações fundamentadas contra empresas fornecedoras de produtos e serviços, de que trata o art. 44 da Lei nº 8.078, de 1990, remetendo cópia ao DPDC; desenvolver atividades outras compatíveis com suas finalidades.

Na opinião de Oliveira, o processo de consolidação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor conta com a participação ativa do povo que consome, que faz valer seus direitos, contribuindo sobremaneira para solidificar a proteção e defesa do consumidor no Brasil:

O Dec. 2.181/97 trata da competência dos órgãos integrantes do SNDC, da fiscalização, das práticas infrativas e das penalidades administrativas, da destinação da multa e da administração dos recursos, do processo administrativo, do elenco de cláusulas abusivas e do cadastro de fornecedores. É interessante observar, no texto do decreto, que o mesmo mantém assegurado o papel da Comissão Nacional Permanente de Defesa

---

<sup>67</sup> BRASIL. **Decreto nº 2.181**, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 6 jul. 2009.

do Consumidor, bem como detalha aspectos da competência do DPDC.

[...]

Atualmente, além dessa estrutura administrativa em nível federal, o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor conta com aproximadamente 700 Procons em todo o país. Além disso, entidades civis como o Idec, o Movimento das Donas de Casa e outros, têm desenvolvido um trabalho sério, contínuo e respeitável, contribuindo enormemente, para a atuação eficaz do sistema.

Mais do que isso, já se conversa sobre defesa do consumidor nas ruas, nas casas, no trabalho. A imprensa dedica longos espaços a temas variados, relacionados com defesa do consumidor. O nome Procon está na boca do povo, apontando sua credibilidade perante a população. Desde a criação do Procon-Sp, em 1976, até os dias de hoje, o cidadão comum participa ativamente do processo de consolidação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Indo aos Procons, reclamando perante as empresas, procurando se informar sobre as questões, o consumidor é personagem principal na história. A atuação de todos os órgãos e entidades estaria profundamente prejudicada se seu destinatário não acreditasse nela, não correspondesse ao trabalho desenvolvido, não exercesse sua cidadania.<sup>68</sup>

Já Sodré entende que a promulgação do Código de Defesa do Consumidor foi um justo reconhecimento à luta da sociedade que buscava a formação de um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor forte a atuante. Entretanto, com a extinção do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor em 1991, sem que qualquer estrutura semelhante o substituísse, e da Sunab (órgão fiscalizador de searas pertinentes ao consumidor) em 1995, iniciando o processo de criação das Agências Reguladoras<sup>69</sup> que em sua atuação defendem o mercado, e não o consumidor, acabou prejudicando o Sistema Nacional em tela, devido à ausência de políticas públicas específicas para a matéria:

[...] a simples existência de legislação não basta para a implementação de políticas públicas, porém sem a existência de legislação específica nenhum sistema implementador de políticas pode ser criado.

[...]

O que fica de tudo isto são as heroicas, muitas vezes isoladas e vitoriosas, ações do movimento de defesa do consumidor – levadas adiante por funcionários dos Procons, de outros órgãos públicos, como o DPDC – Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, dos membros do Ministério Público, de Juízes conscientes e de cidadãos lutadores que se reúnem em associações civis ou atuam individualmente – que mantêm a luta pela formulação de políticas públicas conscientes. Quem não fez sua

<sup>68</sup> OLIVEIRA, 2002, p. 104-105.

<sup>69</sup> Segundo Salgado, as razões da regulação econômica estão, “[...]de uma forma ou de outra, associadas ao conceito de falhas de mercado. Na presença de falhas, os mercados não fornecem sinais suficientes para garantir escolhas adequadas, que levem ao equilíbrio entre ofertantes e demandantes. O grande desafio para a regulamentação econômica é encontrar o ponto ótimo que viabilize a lucratividade, de um lado (e, portanto, a operação e o investimento das empresas), e o bem-estar dos consumidores, de outro, na forma de disponibilidade de bens e serviços de qualidade e a preços razoáveis”. (parênteses no original) (SALGADO, Lúcia Helena. **Agências Regulatórias na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 2003, p. 2).

parte foi o Estado enquanto instituição responsável pela implantação de políticas públicas gerais.<sup>70</sup>

## 2.2 A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA ESPECÍFICA DE DEFESA DO CONSUMIDOR

### 2.2.1 O consumidor perante a Lei nº 8.078/90

Considerado um dos mais modernos, inovadores e avançados do mundo, o Código de Defesa do Consumidor brasileiro, corporificado através da Lei nº 8.078/90<sup>71</sup>, surgiu através de determinação da carta constitucional promulgada em 1988, expressa no artigo 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estipulando um prazo de cento e vinte dias após sua promulgação, para que o Congresso Nacional elaborasse o texto do novo diploma normativo, encontrando-se, portanto, todo o princípio da proteção ao consumidor brasileiro constitucionalmente assegurado.

No mesmo ano da promulgação da nova Constituição Federal de 1988 pela Assembleia Nacional Constituinte que a elaborou, a presidência do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor criou a comissão integrada pelos renomados juristas Ada Pellegrini Grinover, Daniel Roberto Fink, José Geraldo Brito Filomeno, Kazuo Watanabe e Zelmo Denari, que iniciou estudos para elaboração de legislação específica de proteção e defesa do consumidor. Também outras contribuições foram apresentadas à comissão para a elaboração do anteprojeto de lei, que foi incorporado ao texto substitutivo.

Todavia, durante a fase de tramitação do projeto de lei na Câmara Federal e no Senado, houve preocupação por parte de setores empresariais, notadamente os da construção civil, de consórcios, dos supermercados e o publicitário, temerosos de que o novo documento legal viesse a criar novos custos, que obviamente deveriam ser repassados aos preços finais. Houve, inclusive, uma forte pressão de sindicatos patronais, e de federações empresariais, num *lobby* para que o projeto de lei não

---

<sup>70</sup> SODRÉ, 2007, p. 285-286.

<sup>71</sup> A natureza jurídica do Código de Defesa do Consumidor é de uma lei ordinária, isto é, uma lei comum. Entretanto, pela importância da matéria tratada, foi-lhe atribuída a condição de código, apesar desta denominação estar reservada à lei complementar.

fosse aprovado.

Falou-se em insegurança jurídica devido ao texto do mandamento legal em tela possuir conceitos demasiado amplos, sem conteúdo específico, generalizando situações, além de alguns artigos inconstitucionais. No entanto, foi um grande avanço, pois o novo código revelou-se ser um texto preventivo e educativo, pois, a partir dele o consumidor passou a ser economicamente reconhecido e com direitos a serem respeitados.

A Lei nº 8.078/90, estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, inciso XXXII, 170, inciso V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias, conforme preconiza seu artigo 1º.

Definida no art. 4º do diploma normativo em tela (este artigo é, seguramente, um dos principais da lei ora analisada), a política de relações de consumo possui como objetivo precípua o atendimento às necessidades básicas da população consumidora do país, e ainda: 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.

Contudo, para consecução dos objetivos previstos no art. 4º, deverão ser respeitados os seguintes princípios: reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo; ação governamental que vise dar proteção efetiva ao consumidor, seja por iniciativa direta dos governos, seja por incentivos à criação e desenvolvimento de associações representativas, ou ainda pela presença do Estado no mercado de consumo e, por último, pela garantia dos produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho; harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico, de modo a viabilizar os princípios nos quais se funda a ordem econômica (art. 170, da Constituição Federal), sempre com base na boa-fé e equilíbrio nas relações entre consumidores e fornecedores; ações educativas e informação tanto para fornecedores como para consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo; incentivo à criação pelos fornecedores de meios eficientes de controle de qualidade e segurança de produtos e serviços, assim como de mecanismos alternativos de solução de conflitos de consumo; repressão severa a quaisquer abusos praticados

no mercado de consumo, inclusive a concorrência desleal e utilização indevida de inventos e criações industriais das marcas e nomes comerciais e signos distintivos que possam causar prejuízos aos consumidores; racionalização e melhoria dos serviços públicos; estudo constante das modificações do mercado de consumo.<sup>72</sup>

Já o artigo 5º da Lei nº 8.078/90 estabelece que, para a execução da política de ação, definida no artigo anterior, contará o poder público com os seguintes instrumentos, além de outros: manutenção de assistência jurídica, integral e gratuita para o consumidor carente; instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, no âmbito do Ministério Público; a criação de delegacias de polícia especializadas no atendimento de consumidores vítimas de infrações penais de consumo (delegacias do consumidor – DECONs); criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo; concessão de estímulos à criação e desenvolvimento de associações de defesa do consumidor.

Os direitos básicos dos consumidores, explicitados no art. 6º, que não excluem outros decorrentes de tratados e convenções internacionais de que o Brasil participe, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos por autoridade administrativa, além daqueles que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade, são os seguintes: proteção da vida, saúde e segurança contra riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos; educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações; a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem ou possam apresentar; proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços; a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas; a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos; o acesso aos órgãos judiciários e administrativos com vistas à prevenção ou reparação de

<sup>72</sup> BRASIL. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. (Código de Defesa do Consumidor). Dispõe sobre a proteção ao consumidor e dá outras providências. Art. 4º. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2009.

danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados; a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive com a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências; a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.<sup>73</sup>

Grinover et al. citando Gérard Cas observa que a sociedade moderna, industrializada, produziu um novo ato de relações contratuais, levando em conta a desigualdade entre os contratantes:

[...]

'o legislador procura proteger os mais fracos contra os mais poderosos, o leigo contra o melhor informado; os contratantes devem sempre curvar-se diante do que os juristas modernos chamam de 'ordem pública econômica'.

[...] 'depois de ter-se manifestado com grande nitidez nas relações entre empregadores e assalariados, a diminuição da liberdade contratual concentra-se hoje nas relações de consumo que se estabelecem entre profissionais fornecedores ou distribuidores de produtos e serviços, e os usuários particulares'.

[...] nos países que permaneceram fiéis a uma economia fundada na livre iniciativa, a organização das relações econômicas estabelecidas pelo Estado responde às necessidades de uma sociedade que não aboliu as regras jurídicas tradicionais. (aspas no original)<sup>74</sup>

Como salienta Zioni, mesmo tendo decorridos alguns anos de vigência da Lei nº 8.078/90 sem que esta funcionasse como deveria, para o consumidor o novo diploma legal ensinou como exigir seus direitos e também seus deveres na hora de adquirir bens ou contratar serviços. Já para o governo, que também é consumidor, e dos maiores e mais importantes, haja vista ser um grande comprador de bens e contratante de serviços (obras públicas), o resultado da vigência do Código de Defesa do Consumidor tem sido positivo, eis que o poder público, com base em várias experiências, aprendeu a tratar melhor o contribuinte e o cidadão.<sup>75</sup>

Prosseguem ainda as citadas autoras analisando o impacto positivo da nova lei para as empresas privadas:

[...]

E o empresariado é praticamente unânime ao apontar vantagens no CDC, considerado um eficiente meio de aproximação com o cliente, alavancador

<sup>73</sup> BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. art. 6º.

<sup>74</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001, p. 117.

<sup>75</sup> ZIONI; SOARES, 1998, p. 4.

de negócios e fator de contínua atualização do produto no mercado, funcionando também como indutor de ações que visem o aumento de competitividade.

Mais que dar vigência legal a um conjunto de normas em garantia da defesa do consumidor de todo tipo de bens e serviços, o CDC acabou por criar comportamentos diferentes na prestação de serviços e oferta de produtos, abrindo canais de comunicação com o público não limitados a receber queixas e tentar soluções.

[...]

Quem fabrica ou vende produtos ou quem presta algum serviço está agora mais preocupado em antecipar – para evitar – problemas que possam surgir na relação com o cliente. Em outras palavras, uma das principais vantagens do Código de Defesa do Consumidor foi criar condições para que o consumidor nem precise ser defendido.

Se isso é bom para o consumidor, é ótimo também para o empresário, cujo produto ou serviço ganha qualidade e, portanto, se reveste de um diferencial no mercado que nem sempre seria obtido por meio de grandes campanhas promocionais ou pesquisas de opinião.<sup>76</sup>

A Lei nº 8.078/90 também definiu conceitos de consumidor, fornecedor, produto e serviço, além de abarcar condutas de práticas comerciais que vão desde publicidade enganosa a práticas abusivas.

Para Zülzke, a estrutura básica do diploma normativo em tela teve por finalidade a prevenção de problemas, a reparação de danos e, quando necessária, a repressão. Segundo a autora, o CDC, além de ter reconhecido e detalhado os direitos básicos do consumidor, também criou normas específicas no que tange à responsabilidade civil do fornecedor, inverteu o ônus da prova, dispôs sobre a publicidade e contratos, instituiu instrumentos para serem utilizados pela população em sua defesa, além de dispôr sobre repressão administrativa e penal.<sup>77</sup>

Por outro lado, em seu editorial da edição de 13 de setembro de 2009 intitulado “As agruras do consumidor”<sup>78</sup>, o jornal *Correio do Povo* de Porto Alegre coloca uma realidade cruel, afirmando não estar nada fácil a vida de quem sustenta a economia nacional com seu poder de compra, mesmo com a vigência de uma legislação protetora, qualificada como moderna, atual e dinâmica.

Afirma o veículo de comunicação que, aquilo que deveria ser prática corriqueira nas empresas, isto é, tratar bem o cliente, cativá-lo, para, assim procedendo conquistar sua fidelidade, raramente ocorre. Visando o lucro fácil a curto prazo, algumas empresas não investem na melhoria de serviços oferecidos, numa clara tentativa de lesar os consumidores que, cientes disso, reduzem suas compras e seus investimentos. Dentre os dissabores experimentados pela população

<sup>76</sup> ZIONI; SOARES, 1998, p. 5.

<sup>77</sup> ZULZKE, 1997, p. 166.

<sup>78</sup> AS AGRURAS do consumidor. *Correio do Povo*, Porto Alegre, p. 4, 13 set. 2009.

destacam-se aqueles mais frequentes: filas nos bancos, delongas nos serviços de telefonia, informações inverídicas nos contratos de adesão, cobranças ilegais, etc.

Mesmo com órgãos públicos, entidades civis e o Poder Judiciário aptos a lhe dar apoio, continua o citado jornal, a procura por proteção revela-se deveras volumosa, onde quase sempre o consumidor simplesmente desiste de obter reparação, ou por falta de tempo ou por falta de recursos financeiros. Este estado das coisas revela-se danoso à sociedade como um todo, ocasionando uma desarmonia nas relações econômicas e sociais.

### 2.3 O ÍNDICE DE CONFIANÇA DO CONSUMIDOR – ICC

O consumo de uma economia é determinado tanto pela capacidade quanto pela pré-disposição ao gasto pelos agentes econômicos. A capacidade de consumo é determinada pelo nível de renda e a disponibilidade de ativos. A disposição de consumir, pelas perspectivas futuras da economia, sobretudo seus reflexos sobre o mercado de trabalho e sobre a situação financeira individual.

Quando o consumidor está satisfeito com a situação presente, otimista com o futuro, ou ambos, tende a gastar mais. Quando está insatisfeito, pessimista, ou ambos, gasta menos. Desta forma, a confiança do consumidor atua como um fator redutor ou indutor do crescimento econômico.

O monitoramento do sentimento do consumidor tem por objetivo produzir indicações de suas decisões de gastos e poupança futuras. Estas, por sua vez, constituem-se em indicadores úteis na antecipação dos rumos da economia no curto prazo.<sup>79</sup>

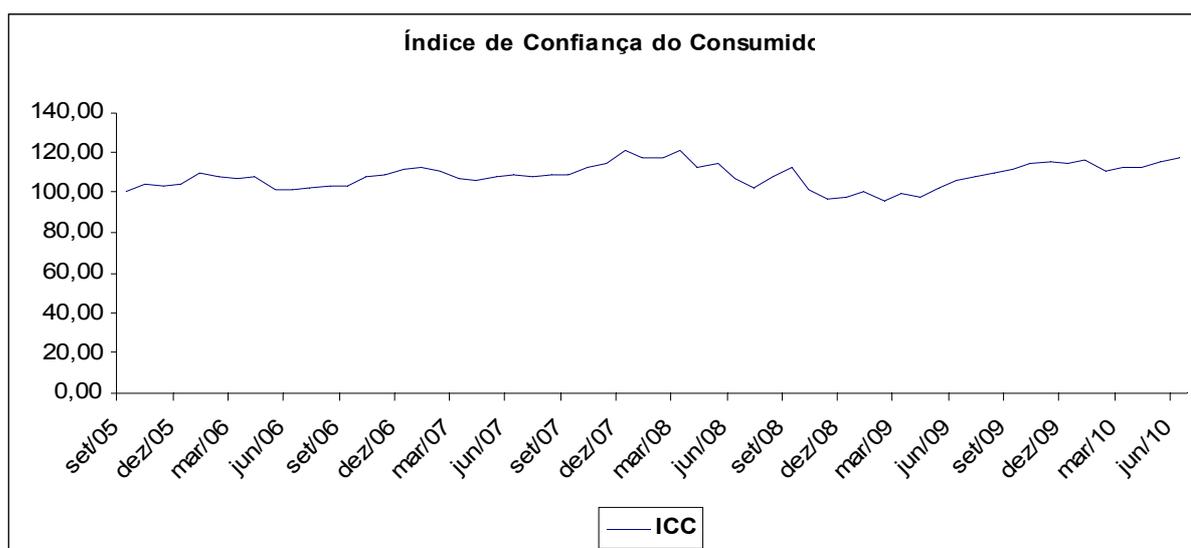
Lançado em outubro de 2005 e calculado pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV), o Índice de Confiança do Consumidor – ICC, o primeiro indicador com abrangência nacional a ser divulgado mensalmente no Brasil, é composto por cinco perguntas extraídas da Sondagem de Expectativas do Consumidor<sup>80</sup> relativas à: situação econômica do país, situação

<sup>79</sup> FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Sondagem de expectativas do consumidor**: aspectos conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.fgv.br/ibre/fgvdados>>. Acesso em: 24 ago. 2009, p. 1.

<sup>80</sup> A Sondagem de Expectativas do Consumidor é um levantamento estatístico de natureza qualitativa, de âmbito nacional, realizado pela Fundação Getúlio Vargas com base em amostra

econômico-financeira da família, situação do orçamento doméstico, do mercado de trabalho ou da dificuldade de encontrar emprego, além de intenções de compra de bens de alto valor.

A Sondagem de Expectativas do Consumidor do IBRE/FGV é inspirada no Índice de Confiança do Consumidor realizado nos Estados Unidos e em vários países industrializados.



**Gráfico 2 - Índice de Confiança do Consumidor IBRE-FGV**

Elaboração do autor.

FONTE: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas (IBRE/FGV)

Da análise do gráfico acima percebe-se uma relativa estabilidade na variável analisada, qual seja, a crença do consumidor que o desempenho da economia será bom ou ruim, o que influenciará suas decisões de comprar ou não. O nível mais

---

representativa da população das maiores capitais brasileiras. Vem sendo apurada e divulgada desde outubro de 2002 – com periodicidade trimestral até julho de 2004 e mensal desde então. Em outubro de 2005, foi relançada após realização de revisão metodológica que procurou adequá-la às melhores e mais recentes práticas internacionais. A pesquisa capta mensalmente o sentimento do consumidor a respeito de temas como a situação econômica do país, da economia local, finanças da família, mercado de trabalho, poupança, consumo de bens duráveis específicos e gerais, preços e taxa de juros. A coleta de dados é feita nas três primeiras semanas de cada mês aproximadamente, com cerca de 2.000 informantes em sete das principais capitais brasileiras: Belo Horizonte, Brasília, Porto Alegre, Recife, Salvador, Rio de Janeiro, São Paulo. A margem de erro é de 2,2% e a confiabilidade probabilística, de 95%. A amostra de consumidores brasileiros é estratificada por faixas de renda e regiões e a proporção de informantes determinada pela participação do consumo das famílias no respectivo estrato. No questionário da Sondagem de Expectativas do Consumidor são incluídas perguntas a respeito da situação atual e previsões para os próximos meses. As opções de resposta oferecidas são, em sua maioria, do tipo qualitativo. Avaliações sobre a situação atual são feitas em relação ao nível absoluto da variável (ex: situação boa/normal/ruim); previsões para os próximos meses são feitas de modo comparativo (ex: situação estará melhor/igual/pior). No quesito em que se pede uma previsão para a inflação, é pedida uma referência quantitativa. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2005. p. 1-2).

baixo da série histórica ocorreu em fevereiro/2009, em meio à crise econômica e financeira mundial iniciada em 2008, revelando um certo desânimo da população para comprar e poupar. Já em março/2008, de acordo com os dados da pesquisa, o índice de confiança do consumidor atingiu seu nível mais alto desde o início da série histórica em setembro/2005, denotando estar o consumidor animado e com intenções de adquirir bens e serviços, sinalizando, destarte, positivamente para a indústria, o comércio e os serviços do país, que devem sempre estar atentos às demandas da população consumidora.

Segundo o gráfico 2, para o primeiro semestre de 2010, denota-se que a confiança do consumidor, segundo o índice IBRE/FGV, aumentou em todos os meses, à exceção do mês de fevereiro, quando houve um ligeiro declínio do índice.

### **3 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS NA DEFESA DO CONSUMIDOR**

#### **3.1 O CONSUMIDOR PERANTE A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS**

##### **3.1.1 A Organização das Nações Unidas (ONU)**

Ao final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) criou-se um consenso na comunidade internacional no sentido da manutenção de uma convivência pacífica, harmoniosa e de colaboração entre as nações do planeta.

A Organização das Nações Unidas – ONU é um organismo internacional formado por países que se reuniram de forma voluntária após o conflito armado mundial citado no parágrafo anterior, com o objetivo precípua de trabalhar pela paz e pelo desenvolvimento em todos os sentidos.

Fundada oficialmente por 50 países em 24 de outubro de 1945, sua carta de fundação expressa os ideais e os propósitos dos povos que, representados por seus governos, se uniram para criar esta organização que detém personalidade jurídica de direito público externo, possui sede na cidade americana de Nova Iorque.

Atualmente a Organização congrega 192 países (Estados-Membros), todos soberanos e internacionalmente reconhecidos. Possui como princípios e propósitos básicos: manter a paz e a segurança internacionais; desenvolver relações amistosas entre as nações; realizar a cooperação internacional para resolver os problemas mundiais de caráter econômico, social, cultural e humanitário, promovendo o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e, ainda, ser um centro destinado a harmonizar a ação dos povos para a consecução desses objetivos comuns.

No Brasil, a ONU possui representação fixa desde 1950, sendo que na atualidade há 18 organismos, como agências, fundos, programas e comissões regionais instalados em território brasileiro, além de 13 organismos que, apesar de não terem escritório no país, se fazem presentes através de seus programas e projetos. A forma de apoio da ONU ao Brasil muda de uma agência para outra, dependendo de seu mandato e especialidade. Mas, em geral, as Nações Unidas

trabalham por meio de projetos de cooperação técnica, realizados com o governo em suas diferentes esferas, assim como com a sociedade civil, a academia e o setor empresarial. Tudo isso com o objetivo de buscar, conjuntamente, soluções para superar os desafios e dificuldades presentes na criação e implementação de uma agenda comum em prol do desenvolvimento humano.<sup>81</sup>

A Assembleia Geral da ONU, em sua 106ª Sessão Plenária, realizada a 09 de abril de 1985, através do Conselho Social e Econômico (em inglês: *United Nations Economic and Social Council - ECOSOC*), sendo este um dentre os inúmeros conselhos que compõe a estrutura organizacional das Nações Unidas, solicitou ao Secretário-Geral que divulgasse as normas de proteção do consumidor aos representantes de seus Estados-Membros.

### **3.1.2 A Resolução da ONU Nº 39/248, de 16 de abril de 1985**

Sensível e atenta à crescente importância do tema relacionado às relações de consumo, a ONU editou a Resolução<sup>82</sup> 39/248 de 16 de abril de 1985, contendo normas e orientações aos governos para proteção aos consumidores. Tais diretrizes internacionais visam resguardar os interesses dos consumidores precipuamente dos países em desenvolvimento, num pleno reconhecimento de que estes enfrentam desequilíbrios econômicos em relação a seus fornecedores e possuem os seguintes objetivos:

- auxiliar países a atingir ou manter uma proteção adequada para a sua população consumidora;
- oferecer padrões de produção e distribuição que preencham as necessidades e desejos dos consumidores;
- incentivar altos níveis de conduta ética, para aqueles envolvidos na produção e distribuição de bens e serviços para os consumidores;
- auxiliar países a diminuir práticas comerciais abusivas usando de todos os meios, tanto em nível nacional como internacional, que estejam

<sup>81</sup> NAÇÕES UNIDAS. [Informações]. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/sistema\\_onu.php](http://www.onu-brasil.org.br/sistema_onu.php)>. Acesso em: 25 set. 2009.

<sup>82</sup> Resoluções em geral são deliberações, seja no âmbito nacional ou internacional. No caso específico da ONU é um ato da Assembleia Geral, deliberando ou regulando certa matéria.

prejudicando os consumidores;

- ajudar no desenvolvimento de grupos independentes e consumidores;
- promover a cooperação internacional na área de proteção ao consumidor e
- incentivar o desenvolvimento das condições de mercado que ofereçam aos consumidores maior escolha, com preços mais baixos.<sup>83</sup>

Posteriormente, com a edição do documento “Diretrizes das Nações Unidas para a proteção ao Consumidor”, em sua versão ampliada de 1999, o órgão internacional incluiu um item a mais, que seria a promoção do consumo sustentável.

Pela Resolução 39/248, as normas citadas anteriormente servem de base para atingir as seguintes necessidades dos cidadãos:

- proteger o consumidor quanto a prejuízos à sua saúde e segurança;
- fomentar e proteger os interesses econômicos dos consumidores;
- fornecer aos consumidores informações adequadas para capacitá-los a fazer escolhas acertadas de acordo com as necessidades e desejos individuais;
- educar o consumidor;
- criar possibilidades de real ressarcimento ao consumidor;
- garantir a liberdade para formar grupos de consumidores e outros grupos ou organizações de relevância e oportunidades para que estas organizações possam apresentar seus enfoques nos processos decisórios a elas referentes.<sup>84</sup>

Como bem lembrado por Almeida<sup>85</sup>, na visão das Nações Unidas expostas na citada Resolução 39/248, tais normas não são imperativas, constituindo-se, por conseguinte, uma prerrogativa para os governos dos países-membros implementá-las da maneira que julgar conveniente, conforme suas prioridades e necessidades.

Já Comparato assinala que a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos do Homem, quando de sua 29ª Sessão, em Genebra, no ano de 1973, considerou que todo cidadão consumidor deve gozar de quatro direitos fundamentais, que são: o direito à segurança; o direito de ser adequadamente informado sobre os produtos e serviços que adquire, bem como sobre as condições de venda; o direito de escolher entre bens alternativos de qualidade satisfatória a preços razoáveis e o direito de ser

---

<sup>83</sup> BRASIL. Ministério da Justiça. **Defesa do consumidor: textos básicos**. Brasília: Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, 1987, p. 14.

<sup>84</sup> Ibid., p. 15.

<sup>85</sup> ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2003, p. 7.

ouvido no processo de decisão governamental.<sup>86</sup>

## 3.2 O CONSUMIDOR NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

### 3.2.1 O consumidor na sociedade norte-americana

Dentre as principais características históricas da sociedade americana destaca-se um forte espírito empreendedor, aliado à valorização da livre iniciativa. Um dos principais pilares de sustentação dessa sociedade reside nas liberdades individuais próprias de uma democracia, aliadas à ambição de alcançar o sucesso pessoal na carreira, ganhar muito dinheiro e fazer fortuna, sendo reconhecido como um profissional talentoso e bem-sucedido.

Interessantes considerações são apontadas por Salgado no sentido de que, no caso da norte-americana, o ideal de sociedade é aquele baseado nas liberdades individuais, na propriedade privada e na livre iniciativa, como consequência do direito de as pessoas realizarem livremente suas potencialidades empreendedoras, fornecendo, assim, o norte para sua organização. Cita ainda como influentes, o sistema federalista de governo, a forte atuação do Poder Judiciário na estrutura da sociedade e a descentralização de políticas públicas.<sup>87</sup>

O consumidor norte-americano dispõe de proteção legal há bem mais tempo em comparação àqueles residentes em países menos desenvolvidos, como o Brasil. Zülzke explica que, pelo fato de os Estados Unidos terem alcançado mais cedo seu estágio de industrialização, o país possui uma trajetória mais longa de reação de seus cidadãos consumidores. É importante ressaltar também que os movimentos sociais pró consumidores expandiram-se dos EUA para outros países, sendo que, ao longo do século XX essas mobilizações foram se fortalecendo, adquirindo sofisticadas formas de atuação.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> COMPARATO, Fábio Konder. Proteção do consumidor: importante capítulo do direito econômico. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 19, n. 80, p. 185-196, out./dez. 1986, p. 187.

<sup>87</sup> SALGADO, Lúcia Helena. **As políticas de concorrência (ou antitruste)**: um panorama de experiência mundial e sua atualidade para o Brasil. Brasília: IPEA, 1992, p. 3.

<sup>88</sup> ZÜLZKE, 1997, p. 122.

Lazzarini entende que ao longo de sua história, o movimento em prol dos consumidores tem dado resposta razoável às dificuldades e desafios apresentados. No entanto, o grau dessa reação não tem sido igual em todos os países, eis que em países como os Estados Unidos, alguns da União Europeia e a Austrália, as organizações não-governamentais, já maduras e consolidadas, visto que foram fundadas no período entre os anos de 1930 e 1960, encontram-se melhores estruturadas para tal fim quando comparadas àquelas atuantes nos países em vias de desenvolvimento.<sup>89</sup>

Segundo reportagem especial de um veículo brasileiro de mídia escrita com circulação semanal a nível nacional, em sua edição de 20 de março de 1991, publicada quando da entrada em vigor no país do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/90), em que afirma existir nos Estados Unidos leis seculares com vistas a proteger as relações de consumo:

O processo através do qual a lei entrou em vigor no país é bem diferente do que se desenvolveu nos países onde a sociedade de consumo chegou mais cedo. As primeiras leis de defesa do consumidor nos EUA foram aprovadas há mais de 100 anos, sendo desdobradas nos anos seguintes num punhado de normas que regulavam práticas comerciais injustas. Um código do consumidor só foi despontar nos EUA na década de 60. 'Nos Estados Unidos, o sistema de defesa do consumidor se desenvolveu ao lado da nossa economia', diz a VEJA Howard Seltzer, diretor de Educação do Consumidor do *U.S. Office of Consumer Affairs*, a agência oficial americana que cuida de assuntos relacionados ao consumo e proteção do consumidor (haspas no original).<sup>90</sup>

Na visão de Kotler, são três os períodos que marcam a luta da sociedade civil americana por seus direitos, enquanto consumidores, junto às empresas e aos governos constituídos daquele país, no século XX.

O primeiro movimento dos cidadãos ocorreu no início do século XX, tendo sido incentivado por preços ascendentes (processo inflacionário), aliados às denúncias do cidadão Upton Sinclair sobre as péssimas condições nas indústrias de carnes e de medicamentos, que provocou escândalos.

O segundo movimento consumerista ocorreu em meados dos anos 1930, insuflado novamente por aumentos de preços aos consumidores no decorrer da grande depressão econômica iniciada em 1929, e contando ainda com novo escândalo na indústria de medicamentos.

---

<sup>89</sup> ANTAS JÚNIOR, 2007, p. 58.

<sup>90</sup> CONSUMIDORES armados até os dentes. **Revista VEJA**, São Paulo, p. 59, 20 mar. 1991.

Já o terceiro movimento teve início nos anos 1960. Desta feita, porém, os tempos eram outros, pois havia uma ampla conscientização do povo americano acerca de seus direitos e as empresas fabricavam produtos mais complexos e perigosos. Autores influentes como John Kenneth Galbraith denunciavam negociatas ruins e manipuladoras e a mensagem do presidente John F. Kennedy ao Congresso americano em 1962, que enfatizava os direitos dos consumidores. As investigações desse mesmo Poder Legislativo contra certas indústrias obtiveram resultados constrangedores e ainda, Ralph Nader, que lutava a favor de mais segurança nos veículos automotores.<sup>91</sup>

Esses movimentos sociais alertaram o Congresso norte-americano que, pressionado sobre a necessidade de criar atos normativos sobre setores tão importantes, aprovou, em 1906, o *Meat Inspection Act*, regulamentando a inspeção da carne industrializada, e, também em 1906, o *Pure Food and Drug Act*, que dispunha sobre alimentos e medicamentos e, em 1914, foi criada a *Federal Trade Commission*.

Kotler destaca ainda que desde o início dos movimentos citados, criaram-se nos Estados Unidos inúmeras organizações autônomas da sociedade civil organizada que possuíam como missão precípua defender os direitos e os interesses dos consumidores. Além disso, vasta produção legislativa sobre a matéria foi promulgada, inclusive com a necessária estrutura física que permitisse o cumprimento da legislação.

Oportuna observação sobre a mudança de comportamento da sociedade denominado consumerismo é feita por Kotler, definindo-o como sendo um movimento organizado e articulado entre a sociedade civil organizada e o poder público, interessados no fortalecimento dos direitos e do poder dos compradores em relação aos vendedores.<sup>92</sup>

Giglio, por sua vez, aponta que consumismo e consumerismo, apesar de serem palavras semelhantes, possuem conteúdos opostos. O autor define consumismo, de forma genérica, como sendo a compra de bens e serviços sem necessidade, ou seja, por impulso apenas, em que há ausência de processos lógicos de decisão e utilização de recursos financeiros. Já o consumerismo seria um movimento de consciência sobre o consumismo, em que todas as ações de

---

<sup>91</sup> KOTLER, Philip. **Marketing**: edição compacta. São Paulo: Atlas, 1996, p. 555.

<sup>92</sup> *Ibid.*, p. 556.

indivíduos ou grupos buscam desenvolver a consciência sobre os males do excesso de consumo, ensinando e orientando as pessoas a investir de forma correta seu dinheiro. O consumerismo seria, então, o contrário de consumismo.

Ainda de acordo com observação de Giglio, foi nos anos 1960 que os movimentos consumeristas ganharam impulso nos Estados Unidos, buscando preservar os interesses dos consumidores. Lá existem publicações sem fins lucrativos de grupos de voluntários, tal como a revista *Consumer Reports*, que, numa das expressões mais populares do consumerismo, põe à prova bens e serviços oferecidos à população, orientando os compradores sobre as melhores alternativas de consumi-los.<sup>93</sup>

Os movimentos consumeristas expandem-se sempre que há escassez de matérias-primas, ou então quando ocorrem crises econômicas. Desse modo, as pessoas atentam por melhores preços, procurando adquirir produtos recicláveis, sempre mais econômicos, lutam por seus direitos, exigindo saber, por exemplo, qual a taxa de juros efetiva cobrada num financiamento e refletindo antes de contrair dívidas junto a bancos e financeiras, dentre outras alternativas.<sup>94</sup>

### **3.2.2 A evolução histórica das relações de consumo nos Estados Unidos da América**

Em suas obras, a professora Gisela Taschner classifica o processo de evolução das relações de consumo nos Estados Unidos em quatro períodos.<sup>95</sup>

O primeiro situa-se desde fins do século XIX (quando surgem as primeiras medidas de proteção ao consumidor) até 1929, que a autora denomina a defesa do consumidor *avant la lettre*. Neste período, as pesquisas e experiências do Dr. Harvey Wiley<sup>96</sup> acerca da qualidade dos alimentos comercializados no mercado,

<sup>93</sup> GIGLIO, Ernesto Michelangelo. **O comportamento do consumidor**. São Paulo: Thomson, 2005, p. 169-175.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 177.

<sup>95</sup> TASCHNER, Gisela Black. **Proteção do consumidor: um estudo comparativo internacional**. São Paulo: EAESP/FGV, 1995, p. 7.

<sup>96</sup> Harvey Washington Wiley era químico por formação e chefe da Divisão de Química da Secretaria de Agricultura dos EUA em 1883. Seus esforços desenvolveram-se no sentido de pesquisar a qualidade dos alimentos comercializados no mercado. No entanto, o cientista esbarrou nos interesses da indústria alimentícia da época, que pregava a não-interferência estatal em atividades privadas, mantendo um dos pilares da economia americana que é a livre iniciativa (TASCHNER,

aliados ao livro-denúncia de Upton Sinclair<sup>97</sup>, acabaram criando pressões adicionais que levaram o governo do presidente Theodore Roosevelt Jr. (1901-1909), a editar o *Meat Inspection Act* e o *Pure Food and Drugs Act*, ambos em 1906, sendo este último a medida legal mais importante desse período, tendo sido uma lei editada no sentido de prevenir e evitar o comércio ilegal (tráfico) de produtos tais como alimentos, drogas, medicamentos e bebidas alcoólicas que estivessem adulterados, irregulares ou até mesmo envenenados.

Convém destacar que, nessa época, o consumidor-cidadão ainda não existia. Toda a produção legislativa desse período relacionada à matéria, assim o foi em decorrência dos interesses da classe trabalhadora aliados ao bem-estar do público em geral. No entanto, novas tecnologias de produção começavam a ser utilizadas, ocasionando a expansão do parque industrial americano, trazendo junto novos problemas com a incipiente produção em massa, principalmente com os alimentos.<sup>98</sup>

Em 1914 o governo americano criou a *Federal Trade Commission* (Comissão Federal de Comércio) que, segundo Anversa, é dotada de poderes investigatórios sobre práticas anticoncorrenciais, possuindo ação administrativa em defesa da livre concorrência no país e com potencial de ingressar em juízo contra práticas que contrariem as leis antitruste do país.<sup>99</sup>

Em 1927 foi criada a *Food, Drug and Insecticide Administration*, uma mudança de nome da Divisão Química do Departamento de Agricultura, sendo que em 1930 o nome do órgão foi encurtado, passando a denominar-se o atual *Food and Drug Administration (FDA)*, órgão da administração pública federal americana que exerce controle e vigilância sobre alimentos, suplementos alimentares, cosméticos e medicamentos, inclusive produtos de uso veterinário, bem como realiza testes com novos produtos antes de serem comercializados no mercado, que necessitam de sua aprovação.

Zülzke destaca que, da década de 20 até final da década de 40, a economia mundial apresentava-se assim: os países pobres eram fornecedores de matérias-primas, enquanto os industrializados, por sua vez, manufaturavam e exportavam as mercadorias prontas. Surgem as empresas monopolistas, com suas práticas

---

Gisela. **Cultura, consumo e cidadania**. São Paulo: Edusc, 2009, p. 143-144).

<sup>97</sup> Upton Beall Sinclair (1878-1968) foi um escritor, romancista e reformador social norte-americano. Seu livro *The Jungle* (A Selva) de 1906, denunciou as péssimas, indignas e sub-humanas condições de trabalho dos operários da indústria de carnes em Chicago.

<sup>98</sup> TASCHNER, op. cit., p. 142-146.

<sup>99</sup> ANVERSA, 2004, p. 39.

nefastas de estabelecer preços com controle da produção para elevar seus lucros. A Grande Depressão reduz o lucro das empresas, elevando as taxas de desemprego.

O governo americano, na condição de expressivo consumidor, realizava aquisições em grandes quantidades, testando os produtos antes de sua aquisição, só que não tornava público os resultados obtidos.

Essa situação ocasionou o lançamento, em 1927, da obra denominada *Your Money's Worth* (O Valor do Seu Dinheiro), onde os autores Frederick J. Schlink e Stuart Chase incitavam a classe consumidora americana a testar ela própria novos produtos antes de comprá-los, eis que a mídia, sempre sedutora, não raro confundia e ludibriava as pessoas menos avisadas.

Em 1929 foi criada a *Consumer's Research, Inc.* (antigo *Consumers' Club Board*, fundado pelos cidadãos Frederick J. Schlink e Stuart Chase juntamente com outros profissionais), com o escopo precípuo de orientar consumidores a utilizar corretamente seus recursos financeiros.<sup>100</sup>

O segundo período, como aponta a autora Taschner, estende-se da década de 1930 (*New Deal*)<sup>101</sup> até meados dos anos 1960: a emergência da figura do consumidor no espaço público e o campo de sua proteção

Era consenso no governo (1933-1945) do presidente Franklin Delano Roosevelt de que o *Pure Food and Drugs Act* de 1906 necessitava de revisão, isto é, ser aprimorado, ajustado aos novos tempos. Dessa forma, após longo trâmite no Congresso norte-americano (permaneceu nas casas legislativas de 1933 a 1938), sendo que havia forte resistência à sua aprovação, foi sancionado em 1938 o *Federal Food, Drugs and Cosmetic Act*, bem mais atual que o diploma legal de 1906, eis que, dentre outros itens, autorizava à FDA inspecionar produtos antes de sua introdução no mercado.

Na visão de Taschner, nesse período:

[...] a defesa do consumidor deu novo salto, mas ainda estava presa a uma dinâmica muito semelhante à do período anterior. O consumidor já estava mais presente na cena política, mas parecia não estar ainda articulado.

<sup>100</sup> ZÜLZKE, 1997, p. 128-129.

<sup>101</sup> Programa econômico adotado pelo presidente Franklin D. Roosevelt para enfrentar os efeitos da grande depressão econômica iniciada em 1929, com o *crash* da bolsa de valores de Nova York. Adotado em 1933, e contrariando as tradições liberais de setores conservadores dos EUA, o *New Deal* consistia em uma ousada política de intervenção estatal na economia, visando estimular o consumo e impulsionar a produção através de um grande programa de obras e investimentos públicos, da redução da jornada de trabalho (para combater o desemprego, até então altíssimo), além da regulamentação da produção em geral, dentre outras medidas (SANDRONI, 1985, p. 383).

A Segunda Guerra introduziu outro interregno na questão do consumidor, desviando a atenção para problemas que então se tornaram prioritários, tanto internacionais como domésticos. O período do pós-guerra foi de reconversão à população civil. Iniciou-se um novo *boom* econômico. A diversificação da produção se acelerou, surgiram empresas gigantes, desenvolveu-se uma cultura de massas. Explodiu a demanda reprimida na guerra. O mercado se tornou mais complexo, os produtos idem. A regulação estatal cresceu. Começava a emergir o chamado Estado do Bem-Estar. Até meados dos anos 1950 não houve espaço para ampliação da defesa do consumidor. Foi uma fase de encantamento com a produção de massa e com os novos produtos que a indústria despejava continuamente no mercado e que a publicidade convidava a consumir, de modo cada vez mais sofisticado. A única voz sistemática a favor do consumidor nesse período foi a da *Consumers Union*, entidade criada em 1936 por Kallet, como dissidência da *Consumers Research*, e que edita até hoje a revista mensal *Consumer Report* (itálico no original)<sup>102</sup>

As décadas de 1940 e 1950 foram marcadas por uma espécie de estagnação nos movimentos dos consumidores no território norte-americano, segundo aponta a autora Zülzke. Durante esse período, apenas o lançamento do livro de título *The Hidden Persuaders*, publicado em 1957 pelo jornalista e crítico social americano Vance Packard, denunciando manipulação e fraude nas pesquisas de mercado por agências de publicidade, com o intuito de provocar o desejos de consumo na população, teria sido relevante durante esses anos.

Em 15 de março de 1962 o presidente John F. Kennedy (1961-1963) enviou mensagem especial ao Congresso norte-americano, onde ressalta a importância do consumidor na economia americana e também incitava com veemência o Estado a voltar suas atenções a esse importante grupo de agentes econômicos, além de reconhecer e introduzir seus direitos fundamentais:

To the Congress of the United States:

Consumers, by definition, include us all. They are the largest economic group in the economy, affecting and affected by almost every public and private economic decision. Two-thirds of all spending in the economy is by consumers. But they are the only important group in the economy who are not effectively organized, whose views are often not heard.

The federal Government by nature the highest spokesman for all the people has a special obligation to be alert to the consumer's needs and to advance the consumer's interests. Ever since legislation was enacted in 1872 to protect the consumer from frauds involving use of the U.S. mail, the Congress and Executive Branch have been increasingly aware of their responsibility to make certain that our Nation's economy fairly and adequately serves consumers' interests.

[...]

These rights include:

- (1) The right to safety--to be protected against the marketing of goods which are hazardous to health or life.
- (2) The right to be informed--to be protected against fraudulent, deceitful, or

<sup>102</sup> TASCHNER, 2009, p. 149-150.

grossly misleading information, advertising, labeling, or other practices, and to be given the facts he needs to make an informed choice.

(3) The right to choose--to be assured, wherever possible, access to a variety of products and services at competitive prices; and in those industries in which competition is not workable and Government regulation is substituted, an assurance of satisfactory quality and service at fair prices.

(4) The right to be heard--to be assured that consumer interests will receive full and sympathetic consideration in the formulation of Government policy, and fair and expeditious treatment in its administrative tribunals. <sup>103</sup>

Na visão de Zülzke os direitos elencados por Kennedy nortearam os destinos da política governamental americana, a partir de então, para questões que envolvessem relações de consumo, com o aparecimento de vasta produção legislativa pertinente, além de agências governamentais específicas e organizações privadas, fruto de intensa mobilização da sociedade civil organizada. Comemora-se em 15 de março o Dia Mundial dos Direitos do Consumidor, data alusiva a este importante avanço que representou esta iniciativa do Presidente John Kennedy, com o envio de sua mensagem ao Congresso norte-americano. <sup>104</sup>

O terceiro período evolutivo da defesa do consumidor nos Estados Unidos da América caracteriza-se, na opinião de Taschner, como o auge do consumerismo e regulamentação concentrada, abarcando de meados dos anos 1960, indo até meados dos anos 1970. A bem da verdade, a defesa das relações de consumo

<sup>103</sup> “Ao Congresso dos Estados Unidos:

Consumidores, por definição, inclui a todos nós. Eles são o maior grupo econômico na economia, afetando e sendo afetados por quase todas as decisões econômicas, públicas ou privadas. Dois terços de todo o gasto na economia é feito pelos consumidores. No entanto, eles são o único grupo importante a não ser efetivamente organizado, e cujas visões são frequentemente ignoradas.

O Governo Federal, por natureza o maior representante de todas as pessoas, tem a obrigação especial de estar alerta às necessidades e aos avanços dos interesses dos consumidores. Desde que a legislação de 1872 para proteção do consumidor contra fraudes envolvendo o correio dos Estados Unidos foi implementada, o Congresso e as agências do Executivo têm estado cada vez mais conscientes de suas responsabilidades de assegurar que a economia de nossa nação, de maneira igual e adequada, sirva aos interesses dos consumidores.

[...]

Esses direitos incluem:

(1) O direito à segurança – ser protegido contra a comercialização de produtos que sejam perigosos à saúde ou à vida.

(2) O direito de ser informado – ser protegido contra informações fraudulentas, desonestas ou extremamente enganosas em anúncios, rótulos ou outras práticas, e receber os fatos que ele necessitar para fazer uma escolha consciente.

(3) O direito de escolha – ser garantido, sempre que possível, acesso a um variado número de produtos e serviços a preços competitivos; e naquelas indústrias nas quais a competição não é viável e que atuam sob regulamentação governamental, uma garantia de qualidade satisfatória e serviços a preços justos.

(4) O direito de ser ouvido – assegurar que os interesses do consumidor receberão plena e simpática consideração nas formulações das políticas do governo, e justo e rápido tratamento nos seus tribunais administrativos.” (tradução do autor) (SPECIAL Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108&st=&st1=>>>. Acesso em: 9 dez. 2009).

<sup>104</sup> ZÜLZKE, 1997, p. 135.

jamais tinha sido o foco de tamanha regulamentação na maior economia do mundo como no período em tela.

Já no início dos anos 1960 tramitavam no Congresso americano alguns projetos de lei que dispunham sobre a proteção dos consumidores. Havia um que limitava a cobrança da remuneração do capital (juros) nas operações de vendas a crédito. Outro regulamentava a fabricação de embalagens dos produtos quanto às suas dimensões, evitando, assim, possível confusão do consumidor na hora da compra. Já uma terceira proposta de lei regulava as ações de grandes companhias fabricantes de medicamentos, organizadas sob a forma de oligopólios, e que concedia aumento de poder à *Food and Drug Administration* para autorizar o ingresso de novas substâncias medicinais no mercado, e ainda, inibia a cobrança de preços extorsivos dos consumidores quando da aquisição de remédios.<sup>105</sup>

Autor do *best-seller Unsafe at Any Speed* (Inseguro a Qualquer Velocidade), publicado pela primeira vez em 1965, o advogado americano Ralph Nader, também fundador da *Ralph Nader Public Citizen*, que ocupa-se com quaisquer assuntos referentes a consumo, desempenhou importante papel na revolução das atitudes dos consumidores ao final dos anos 1960 nos Estados Unidos.

Nader concentrou seus esforços no sentido de exigir mais segurança nos veículos automotores que deixavam as linhas de montagem das fábricas, em função de que o número de acidentes com vítimas fatais crescia assustadoramente ano após ano. Entretanto, a indústria do setor entendia, por sua vez, que a solução para os problemas de segurança no trânsito estava na conscientização dos motoristas, mesmo que em seu livro Nader denunciasse casos de falha em equipamentos de segurança nos automóveis de passeio americanos, pois, segundo ele, os projetos de novos veículos negligenciavam a segurança em favor de itens como potência e estilo. Seus enfrentamentos com poderosas fábricas montadoras de automóveis impulsionaram a aprovação do Motor Vehicle Safety Act, tendo esta lei criado uma agência reguladora específica com poderes para definir normas de segurança em veículos automotores, aumentando sobremaneira as responsabilidades dos fabricantes de automóveis nos Estados Unidos da América.<sup>106</sup>

No período compreendido entre 1969 e 1976 os Estados Unidos vivenciou uma onda de regulação jamais vista em sua história, pois nesses anos o Congresso

---

<sup>105</sup> TASCHNER, 2009, p. 150.

<sup>106</sup> TASCHNER, 2009, p. 151-153.

americano obteve vasta produção legislativa, e não apenas diplomas normativos específicos visando resguardar os direitos dos consumidores. Leis foram sancionadas nas áreas de meio-ambiente, da classe dos aposentados, dos aplicadores em cadernetas de poupança, do sistema habitacional, dentre outros.

O quarto e último período apontado por Taschner abarca dos anos 1980 em diante, sendo caracterizado pelo início do declínio do consumerismo e a busca de alternativas à regulamentação, pois

[...] a questão da defesa do consumidor começou a perder impacto político nos anos 1980, tanto como movimento, quanto na agenda governamental no nível nacional. Isso não significa que não se desse mais importância a sua proteção. De fato, naquele momento ele estava bem protegido.  
 [...] A proteção do consumidor crescera em um contexto mais amplo de regulamentação progressiva da atividade econômica e social do Estado.  
 [...] no bojo da crise do Estado em meio a um período de estagflação<sup>107</sup> prolongada, uma onda mais conservadora (neoliberal) varreu países do Primeiro Mundo, cujos governantes começaram a acreditar que, de modo geral, havia excesso de regulamentação. Seguiu-se um processo de desestatização, de desregulação, de se suprir aquilo que era considerado “ingerência excessiva do Estado” na sociedade, especialmente no mercado. Primeiro foi Thatcher na Inglaterra, depois Reagan nos Estados Unidos (aspas no original).<sup>108</sup>

A autora entende que já nos anos 1980 a classe consumidora encontrava-se, via legislação, deveras protegida. Todavia, acontecimentos como a recessão advinda de choques do petróleo, aliada à crise do Estado que se sucedeu àquela, e ainda o surgimento de uma política conservadora, conhecida como neoliberal ou neoliberalismo, contribuíram para que a defesa das relações de consumo ficasse um tanto enfraquecida, voltando à evidência novamente nos anos 1990, pois passou a atuar em defesa de interesses mais amplos que os seus e procurando identificar-se com outros movimentos sociais tais como: feminismo, direitos étnicos, ecologia, homossexuais, dentre outros.<sup>109</sup>

Amaral aponta que em países como nos Estados Unidos da América, onde o

<sup>107</sup> Estagflação: conjuntura econômica em que a estagnação ou declínio do nível de produção e emprego se combinam com uma inflação acelerada. O fenômeno contraria a teoria clássica segundo a qual a inflação tende a declinar com o desemprego. [...] Fenômeno típico do pós-guerra, a estagflação tem se acentuado em quase todas as economias capitalistas desenvolvidas depois da chamada crise do petróleo (1973 a 1979). As medidas essencialmente monetaristas adotadas pelos governos norte-americanos e ingleses, após 1979, para reverter essa tendência têm sido acompanhadas, no entanto, por considerável elevação dos preços, dos índices de desemprego e da recessão econômica. O Brasil chegou a ter certo grau de estagflação nos anos de 1963 e 1964 e o problema voltou a repetir-se em nível assustador a partir de 1980, afetando de forma intensa todos os fatores de produção. (SANDRONI, 1985, p. 154-155).

<sup>108</sup> TASCHNER, op. cit., p. 158.

<sup>109</sup> TASCHNER, 2009, p. 159-163.

sistema de proteção ao consumidor possui avançada especialização, fortalecendo assim a plena liberdade de opção e consciência do consumidor, foi a partir do governo Kennedy que a proteção ao consumidor recebeu os modernos diplomas legais, sendo eles, segundo o autor, os seguintes:

*Consumer Credit Protection Act* (1983) – torna obrigatório ao agente financeiro informar o tomador de empréstimo as condições e os encargos da operação;

*Consumer Legal Remedies* (1969) – regula a publicidade comercial, responsabilizando produtores e comerciantes pelos bens e serviços oferecidos;

*Magnusson-Moss Warranty Act* (1975) – o fabricante deve garantir o produto acima de certo valor, que deve constar na embalagem do mesmo.

Além disso, existem nos EUA cinco agências governamentais que tratam da proteção ao consumidor que são:

*Federal Trade Commission* - constituindo-se no órgão máximo do sistema de proteção ao consumidor norte-americano a nível federal, regulamenta e fiscaliza práticas negociais em todo o território do país;

*Consumer's Education Office* - promove e administra programas educacionais que treinam e formam pessoal especializado em *consumer affair* (assuntos do consumidor) e também educa e orienta a população consumidora;

*Food and Drug Administration* – fiscaliza alimentos, produtos farmacêuticos, cosméticos e drogas, possuindo laboratórios em todo o país;

*Consumer Product Safety Commission* – fixa normas e padrões de segurança dos produtos, e ainda fiscaliza sua aplicação;

*Small Claim Courts* – estando espalhados por todo o país, equivalem-se aos juizados de pequenas causas brasileiros, protegendo os consumidores e desobstruindo a justiça comum.<sup>110</sup>

Além dos órgãos citados acima, o autor explica que a população consumidora americana conta ainda, em nível de administração federal, com uma comissão específica, além de um assistente especial, vinculados à Presidência da República. Toda essa gigantesca estrutura oficial de proteção ao consumidor atua com plenos poderes de ação, inclusive promover a interdição de algum mercado de produtos ou serviços.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> AMARAL, 1989, p. 34-35.

<sup>111</sup> AMARAL, 1989, p. 35.

Nas palavras de Glória, consiste verdadeira tradição nos Estados Unidos da América a proposição de ações indenizatórias por consumidores em desfavor de fabricantes em virtude de defeitos e/ou vícios em produtos e serviços. Dessa forma, completa o autor, existe uma consciência e um respeito deveras significativo das empresas americanas com relação a seus clientes, eis que a classe empresarial sabe muito bem que, no caso de sentença condenatória, estará sujeita ao pagamento de indenizações, que, regra geral, são de elevado valor.<sup>112</sup>

### 3.3 O CONSUMIDOR NA UNIÃO EUROPÉIA

Ao longo do século XX, o setor ocidental do continente europeu foi castigado por conflitos armados como a Primeira e Segunda Guerras Mundiais, além de nacionalismos intransigentes, enfraquecendo-o política e economicamente.

Anversa aponta que tanto as estreitezas dos mercados desses países europeus, como a prática de políticas protecionistas emperravam o crescimento e o desenvolvimento de suas economias. Afirma o autor, ainda, que motivos de origem geopolítica, tais como intensa rivalidade e competição predatória entre os países, aliados à necessidade de reconstrução dessa parte do continente, deixavam claro a urgência de uma união com vistas à formação de uma Comunidade, que eliminaria barreiras comerciais, formando um grande mercado comum.<sup>113</sup>

#### 3.3.1 O consumidor nos Tratados da União Europeia

A melhor solução para os problemas da Europa Ocidental, após o término da Segunda Guerra Mundial, seria a integração dos países com a formação de um bloco, ou seja, a união das Comunidades Europeias.

O primeiro passo nesse sentido foi dado quando da assinatura do Tratado de Paris em 18 de abril de 1951, que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do

<sup>112</sup> GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida. **A livre concorrência como garantia do consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 36.

<sup>113</sup> ANVERSA, 2004, p. 44-45.

Aço (CECA), cujo objetivo precípua era a integração, sob a forma de um mercado comum, das indústrias produtoras dessas matérias-primas em alguns países da Europa Ocidental dentre eles Itália, França, Alemanha Ocidental, Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos como Estados-Membros. Em seu art. 2º, o Tratado de Paris também preceituava que a expansão econômica causada por esse mercado comum que então iniciava, aumentaria o nível de emprego da mão-de-obra, elevando o nível de vida dos Estados signatários, não fazendo, contudo, este Tratado, qualquer alusão ao cidadão consumidor.

Já o Tratado de Roma, assinado em 25 de março de 1957, instituiu a Comunidade Econômica Europeia – CEE, tendo como signatários os mesmos países do Tratado de Paris, que mais tarde obteve adesão de outras nações.

Anversa observa que, no tocante à parte econômica, a criação desta Comunidade causaria a eliminação de barreiras históricas entre os mercados dos países signatários do Tratado de Roma, e que este processo de fusão num mercado comum possibilitaria ganhos de economia de escala<sup>114</sup>, uma maior produtividade na produção, além de avanços na divisão do trabalho no território da Comunidade.

Outro ponto importante ressaltado pelo autor Anversa é que o Tratado de Roma possuía também objetivos de ordem geopolítica, eis que era premente a reconstrução da parte do continente arrasado pela Segunda Guerra Mundial, eliminando, com isso, a possibilidade da ocorrência de novos conflitos entre as nações que compunham o Tratado, com vistas a que não mais houvesse disputas no incipiente mercado comum europeu.<sup>115</sup>

Entretanto, em relação ao consumidor, o Tratado de Roma revelou-se tímido, de acordo com a autora Fellous, que discorre:

[...] o espaço reservado à proteção dos consumidores no origem da Comunidade Européia era marginal. Os fundadores da Comunidade não perceberam desde o início a necessidade dessa proteção. Necessidade esta que foi percebida, sobretudo a partir da década de 70, quando a mecanização e a massificação causaram grandes mudanças na produção e distribuição de produtos, despertando para a proteção deste vulnerável ator econômico.

O tratado constitutivo da CEE, qual seja, o Tratado de Roma, adotado em 25 de março de 1957, limitou-se a algumas referências indiretas, tais como o art. 39, relativo à política agrícola, e os artigos relativos ao direito concorrencial.

Implicitamente, a referência ao consumidor pode ser deduzida, outrossim,

<sup>114</sup> Por economia de escala entende-se os ganhos que uma unidade produtora obtém pelo aumento da produção, reduzindo seus custos médios e aumentando seu produto médio.

<sup>115</sup> ANVERSA, 2004, p. 46.

do art. 2 do Tratado, relativo à promoção da melhoria do nível de vida, bem como do art. 30 do referido documento, que legitima determinadas medidas de efeito equivalente e restrições quantitativas necessárias à “proteção da saúde e da vida das pessoas”.

O primeiro benefício atribuído aos consumidores europeus foi, portanto, um simples reflexo da livre circulação e da construção do mercado comum, no qual as empresas devem respeitar o jogo da livre concorrência (aspas no original).<sup>116</sup>

A fim de assegurar a livre circulação de mercadorias nos países do mercado comum criado pelo Tratado de Roma, do qual esperava-se a eliminação de barreiras comerciais (como por exemplo: restrições aduaneiras, sobretaxas, etc.), criou-se a Corte ou Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia. Fellous assevera que esta Corte foi de suma importância na defesa dos consumidores europeus, seja estabelecendo princípios, seja antecipando-se à regulamentação, ou até mesmo fixando preços máximos ou mínimos para produtos importados, numa forma indireta de proteção aos consumidores.<sup>117</sup>

Sobre a integração proporcionada pelo Tratado de Roma, Glória afirma ter sido este fato uma evolução, pois seu objetivo era a transformação das condições econômicas do comércio e da produção nos domínios da então criada comunidade, que iniciou com seis países-membros fundadores e, em 1986 já contava com doze integrantes.<sup>118</sup>

No ano de 1962 foi criada uma comissão, ou um conselho, que representaria os interesses dos consumidores da União Europeia, mas somente dez anos mais tarde, em 1972, com o advento da Declaração do Sommet<sup>119</sup> de Paris, é que foram sugeridas medidas efetivas visando a proteção dos consumidores no âmbito da Comunidade. Em 1975, mediante execução de programas contendo políticas públicas, os governos da Comunidade Econômica Europeia reconheceram diversos direitos básicos dos consumidores, tais como: direito à saúde, à segurança, à educação e à informação. Em 1981 a Comunidade Econômica Europeia adotou um outro programa de políticas públicas de proteção e informação aos consumidores, deixando claro sua intenção de agregar estas a outra políticas de cunho econômico, tais como política agrícola, concorrencial e industrial, demonstrando que a

---

<sup>116</sup> FELLOUS, Beyla Esther. **Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 100-101.

<sup>117</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>118</sup> GLÓRIA, 2003, p. 28.

<sup>119</sup> Segundo Fellous, significa encontro, reunião.

população já estava sendo beneficiada com o mercado comum da Comunidade.<sup>120</sup>

Revedo os Tratados de Roma, o Ato Único Europeu (AUE), firmado em 17 de fevereiro de 1986 e passando a vigorar a partir de 01 de julho de 1987, visava alcançar a plena realização do mercado comum até o ano de 1993. Convém lembrar que, nessa época, a proteção aos consumidores ainda não despontava como prioridade para os governos da Comunidade Europeia. Entretanto, o Ato Único Europeu introduziu diversos mecanismos que reforçaram a integração na área social, tais como: direitos trabalhistas, sistemas de saúde, além de demonstrar preocupação com a preservação do meio ambiente.

O referido Ato reformulou os Tratados de Roma, reforçando a integração europeia e permitindo a transformação do mercado comum num mercado único. Contudo, muito embora o Ato Único Europeu tenha introduzido algumas disposições favoráveis ao consumidor, a construção do mercado único continuava a ter prioridade, como destaca Fellous.<sup>121</sup>

Mediante a criação de novas competências comunitárias e a reforma das instituições, o Ato Único Europeu preparou o terreno para a integração política e para a União Econômica e Monetária, posteriormente instituídas pelo Tratado de Maastricht ou Tratado da União Europeia, que será analisado a seguir.<sup>122</sup>

### 3.3.2 O Tratado de Maastricht

A atenção ao consumidor e suas relações nos países da Europa Ocidental solidificou-se a partir da assinatura do Tratado de Maastricht (conhecido também como Tratado da União Europeia - TUE), em 7 de fevereiro de 1992, ocorrendo sua entrada em vigor somente em 1º de novembro de 1993.

Objetivando implementar ações de ordem econômica sólida entre seus integrantes, este novo contrato internacional, além de instituir a União Europeia – UE, transformou a antiga Comunidade Econômica Europeia - CEE em Comunidade Europeia – CE, constituindo uma nova etapa na integração, inclusive política, entre

<sup>120</sup> FELLOUS, 2004, p. 107-108.

<sup>121</sup> Ibid., p. 110.

<sup>122</sup> COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Ato Único Europeu**. Disponível em: <[http://europa.eu/abc/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2010.

os países da Europa ocidental.

O principal objetivo do Tratado de Maastricht, bem como dos tratados que lhe sucederam, foi o de promover uma integração progressiva dos países europeus e estabelecer um mercado comum, baseado nas liberdades de circulação de bens, pessoas, capitais e serviços, e na aproximação gradual das políticas econômicas dos integrantes da Comunidade.

Para a realização das incumbências confiadas à Comunidade, são competentes as seguintes instituições: um Parlamento Europeu; um Conselho; uma Comissão; um Tribunal de Justiça e um Tribunal de Contas, sendo que cada uma delas atua dentro dos limites e competências atribuídas no Tratado.

Formados respectivamente por um Comitê Econômico e Social e por um Comitê de Regiões, o Conselho e a Comissão possuem funções consultivas.

De acordo com Glória, outros objetivos do Tratado de Maastricht englobam: o progresso econômico e social; um mercado interno a partir de 1993; a instituição de uma moeda única em 1999; uma identidade europeia na comunidade internacional.<sup>123</sup>

A opinião do autor europeu Kovar vislumbra novos horizontes e retrata a importância desse novo tratado para os consumidores da União Europeia, pois até então estes personagens pareciam viver como subversivos, esquecidos. No entanto, a partir do Tratado de Maastricht, foi introduzida uma política comunitária sólida que protegia a classe consumidora, eis que havia uma base jurídica certa e incontestável favorecendo os cidadãos.<sup>124</sup>

O Tratado de Maastricht, introduzindo modificações nos tratados anteriores (modificou e aprimorou os Tratados de Paris e de Roma), dedicou um capítulo específico à defesa do consumidor, reproduzido a seguir em sua íntegra:

## TÍTULO XI

### A DEFESA DOS CONSUMIDORES

#### Artigo 129.º-A

1. A Comunidade contribuirá para a realização de um nível elevado de defesa dos consumidores, através de:

a) Medidas adoptadas em aplicação do artigo 100º-A no âmbito da realização do mercado interno;

<sup>123</sup> GLÓRIA, 2003, p. 29.

<sup>124</sup> KOVAR apud FELLOUS, 2004, p. 110-111.

b) Acções específicas de apoio e complemento à política seguida pelos Estados-membros em defesa da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores e para lhes facultar uma informação adequada.

2. O Conselho, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 189º-B, e após consulta do Comité Económico e Social, adoptará as acções específicas previstas na alínea b) do nº 1.

3. As acções adoptadas ao abrigo do nº 2 não obstam a que os Estados-membros mantenham ou introduzam medidas de protecção mais estritas. Essas medidas devem ser compatíveis com o presente Tratado e serão notificados à Comissão.<sup>125</sup>

Além de haver aprofundado a integração entre as Comunidades, e ter dado início a uma política comunitária de efetiva protecção aos consumidores, o Tratado de Maastricht também introduziu a cidadania europeia (artigo 8º – A Cidadania da União), onde os cidadãos naturais dos Estados-membros signatários do Tratado adquiriram o direito a uma dupla nacionalidade: a de seu país de origem e outra da União Europeia, ou cidadania europeia, igual para as populações dos países signatários do tratado, constituindo-se uma verdadeira inovação.

Tal benefício permite aos cidadãos da União Europeia gozar de direitos tais como: o direito de circular e permanecer (residindo ou não) livremente no território dos Estados-membros; o direito de eleger e ser eleito nas eleições municipais do Estado-membro em que estiver residindo, mesmo que esse cidadão não seja natural do país onde estiver ocorrendo o pleito, e em condições semelhantes aos nativos do Estado; o direito de peticionar ao Parlamento Europeu; o direito de receber protecção das autoridades diplomáticas e/ou consulares de qualquer Estado-membro da União Europeia em país cujo seu Estado-membro de origem não se encontre representado, e em condições idênticas aos cidadãos do país onde se encontrar.

### 3.3.3 O Tratado de Amsterdã

Assinado em 02 de outubro de 1997 e passando a vigorar em 01 de maio de 1999, o Tratado de Amsterdã ampliou a política comunitária da União Europeia para

---

<sup>125</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Maastricht.** Disponível em: <[http://europa.eu/abc/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

assuntos que dizem respeito à proteção dos consumidores.

Logo no início do texto, na Parte I do Tratado, em seus princípios, o artigo 2º preceitua que, através da criação de um mercado comum e de uma união econômica e monetária aliadas à aplicação das políticas ou ações comuns, a Comunidade possui como missão: promover o desenvolvimento harmonioso, equilibrado e sustentável das atividades econômicas, além de um elevado nível de emprego e de proteção social, um crescimento sustentável e não inflacionário, um alto grau de competitividade e de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão econômica e social e a solidariedade entre os Estados-Membros.

Para atingir os objetivos relatados no parágrafo anterior, o artigo 3º do Tratado de Amsterdã prevê, em sua letra “t” uma contribuição da Comunidade para o reforço dos consumidores, constituindo um sólido avanço na construção da defesa dos direitos da população consumidora.

Todavia, é em seu artigo de número 153 (substituindo e aprimorando o artigo 129º-A do Tratado de Maastricht) que o Tratado de Amsterdã avança na direção de aprimorar as políticas públicas da Comunidade Europeia para o fortalecimento e a proteção das relações de consumo.

Com o intuito de mostrar uma efetiva preocupação da Comunidade para com seus consumidores, reproduz-se a seguir o artigo número 153 do Tratado de Amsterdã em sua íntegra:

#### TÍTULO XIV

#### DEFESA DOS CONSUMIDORES

##### Artigo 153º

1. A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a Comunidade contribuirá para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses.
2. As exigências em matéria de defesa dos consumidores serão tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e acções da Comunidade.
3. A Comunidade contribuirá para a realização dos objectivos a que se refere o n.1 através de:

- a) Medidas adoptadas em aplicação do artigo 95.o no âmbito da realização do mercado interno;
- b) Medidas de apoio, complemento e acompanhamento da política seguida pelos Estados-Membros.

4. O Conselho, deliberando nos termos do artigo 251.o e após consulta ao Comité Económico e Social, adoptará as medidas previstas na alínea b) do nº 3.

5. As medidas adoptadas nos termos do n.o 4 não obstam a que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de protecção mais estritas. Essas medidas devem ser compatíveis com o presente Tratado e serão notificadas à Comissão.<sup>126</sup>

Melhor estruturado que o dispositivo de Maastricht, o artigo 153 do Tratado de Amsterdã focaliza especificamente os interesses dos consumidores, valorizando a protecção de suas vidas (saúde e segurança) e também a economia popular, ao garantir seus interesses económicos. Além disso, assegura aos consumidores direitos à informação, à educação e à organização para defender seus interesses (esse dois últimos não previstos no artigo de Maastricht).

Igualmente merecedor de destaque pela sua importância para o consumidor é o artigo de número 174 do Tratado ora analisado. Tal artigo, através de políticas públicas da Comunidade<sup>127</sup>, zela por preservação, protecção, bem como melhorias na qualidade do meio-ambiente. Dessa forma, com a utilização prudente e racional dos recursos naturais é possível proteger a saúde da população em geral.

Fellous observa que existe uma forte tendência por parte dos cidadãos-consumidores em optarem por produtos menos nocivos ao meio-ambiente, podendo as empresas conquistar maiores fatias de mercado, caso adotem políticas ambientalmente corretas. Além do mais, agindo dessa forma, as organizações melhoram o seu conceito e sua imagem perante a população compradora, influenciando sobremaneira o comportamento do consumo.<sup>128</sup>

Nos dias atuais, o quadro de protecção aos consumidores na União Europeia, segundo Fellous<sup>129</sup>, expressa-se na pessoa de um comissário, que trata das questões consumeristas, uma direcção especializada em consumo (Direcção XXIV), e

<sup>126</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdã.** Disponível em: [http://europa.eu/abc/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm). Acesso em: 21 fev. 2010.

<sup>127</sup> Tratado de Amsterdã, art. 174º: [...] 3. Na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comunidade terá em conta: os dados científicos e técnicos disponíveis; as condições do ambiente nas diversas regiões da Comunidade; as vantagens e os encargos que podem resultar da atuação ou da ausência de atuação; o desenvolvimento e social da Comunidade no seu conjunto e o desenvolvimento equilibrado das suas regiões. [...] (Ibid.)

<sup>128</sup> FELLOUS, 2004, p. 114-115.

<sup>129</sup> Ibid., p. 116-117.

ainda de um Comitê de Consumidores, que representa os interesses desses junto à Comissão Europeia.

### **3.3.4 A Comissão Europeia**

Na forma de organismo executivo da União Europeia, a Comissão Europeia é uma instituição que foi criada para defender os interesses dos Estados-membros e que estes cumpram fielmente os Tratados assinados, bem como a legislação da União Europeia. Em outras palavras, possui a missão de salvaguardar o que consta nos Tratados da União, zelando pela correta observação das disposições do direito comunitário, quer pelos cidadãos, quer pelos Estados-Membros, ou ainda por outras instituições europeias.

Para bem desempenhar suas atribuições, à Comissão foi conferido o direito de iniciativa no processo legislativo, que consiste em propor legislação ordinária. Além disso, o órgão poderá, dentre outras medidas, impor sanções aos cidadãos e às empresas por violação ao direito comunitário; instaurar procedimentos por infrações cometidas pelos Estados-Membros, solicitando que estes resolvam a situação no prazo por ela indicado; instaurar junto do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias ações baseadas na violação do direito comunitário pelos Estados-Membros ou pelas restantes instituições europeias.

A Comissão Europeia está estruturada na forma de diversas Diretorias-Gerais responsáveis pela aplicação das políticas comuns nas mais variadas áreas de atuação econômica e social, tais como: agricultura e desenvolvimento rural; concorrência; energia e transportes; meio ambiente; emprego, assuntos sociais e igualdade de oportunidades; fiscalização e união aduaneira; saúde e consumidores, dentre outras.

Com relação específica aos consumidores, existe na Comissão Europeia a *Directorate-General for Health and Consumers* (Direção Geral para Saúde e Consumidores), cuja tarefa principal é desenvolver políticas que tornem a vida dos cidadãos europeus da União Europeia mais saudável, que vivam com segurança e confiantes em si próprios. Afinal de contas, trata-se de um mercado com

aproximadamente 490 milhões de cidadãos consumidores.<sup>130</sup>

Os principais atos legislativos em vigor na União Europeia são: regulamentos, que equiparam-se às leis nacionais, com aplicação em todos Estados-membros da UE; as diretivas, que fixam os objetivos a serem atingidos, facultando aos governos dos países da União escolher os meios para tal, sob a forma de legislação nacional; e ainda há as decisões, que abarcam apenas pessoas ou entidades.

As políticas públicas de defesa do consumidor na União Europeia têm início efetivo com a edição da Decisão 73/306/CEE da Comissão Europeia, de 25 de setembro de 1973, que instituiu um Comité Consultivo dos Consumidores com a finalidade precípua de manter um contato estreito e contínuo com os grupos de consumidores ao nível da Comunidade. Seguindo preceitos do Tratado instituidor da Comunidade Econômica Europeia, que continha num de seus pilares a melhoria das condições de vida e de emprego da população, bem como o desenvolvimento das economias da Comunidade, este Comitê foi criado para representar os interesses dos consumidores, sendo composto por integrantes de organizações europeias de consumidores, além de instituições nacionais especializadas em assuntos que digam respeito a relações de consumo.

Ao longo dos anos, era premente a necessidade da edição de novas Decisões<sup>131</sup> que aperfeiçoassem e modernizassem o funcionamento do Comitê, melhorando sua eficiência, ampliando sua representatividade com democracia, pois trata-se de um órgão que defende e representa os interesses dos consumidores.

Atualmente em vigor e com denominação alterada para Grupo Consultivo Europeu dos Consumidores, a Decisão 2009/705/CE, de 14 de setembro de 2009, estabelece que a formação do Grupo possui em sua composição um representante das organizações de consumidores de cada Estado-Membro. Também integram o Grupo, um representante de cada uma das organizações europeias de consumidores, devendo, no entanto, estas serem de caráter não governamental (ONGs), sem fins lucrativos e não possuir qualquer interesse industrial, comercial ou econômico. Além disso, dentre seus principais objetivos e atividades devem constar a promoção e proteção da saúde, da segurança e dos interesses econômicos da população consumidora no âmbito da Comunidade.

---

<sup>130</sup> COMISSÃO EUROPEIA. [Site] Disponível em: <[http://ec.europa.eu/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/index_pt.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2010.

<sup>131</sup> Decisões da Comissão Europeia n<sup>o</sup>s 76/906/CEE, 80/1087/CEE, 90/55/CEE, 95/260/CE, 2000/323/CE, 2003/709/CE.

Uma das funções principais do Grupo é assessorar a Comissão Europeia em assuntos pertinentes aos interesses dos consumidores da Comunidade. Para tanto, o Grupo promove debates com questões relacionadas aos interesses dos consumidores; fornece suporte à Comissão quando da definição de políticas públicas que afetem os consumidores, além de emitir pareceres sobre decisões comunitárias que de uma forma ou de outra afetem a vida dos consumidores.<sup>132</sup>

---

<sup>132</sup> COMISSÃO EUROPEIA. 2010.

## 4 A DEFESA DAS RELAÇÕES DE CONSUMO E O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

### 4.1 O MINISTÉRIO PÚBLICO

#### 4.1.1 A instituição

Está definido no caput do artigo 127 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que o Ministério Público é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e também dos interesses sociais e individuais indisponíveis<sup>133</sup>.

Trata-se de um órgão do aparelho do Estado. Há quem classifique-o como o quarto poder não nominado, haja vista possuir qualificações típicas para tal, com amplas responsabilidades frente à sociedade que defende. É independente dos outros três poderes estatais (Executivo, Legislativo e Judiciário)

O Ministério Público possui o relevo de uma instituição que trabalha a serviço dos interesses da sociedade, sendo indispensável à realização da justiça. Atua no sentido de que sejam fielmente cumpridas a Constituição e as leis em vigor, exercendo rígido controle para a correta aplicação destas.

Instituição de perfil nitidamente fiscalizatório, sendo também conhecido como o “fiscal da lei”, cuja expressão em latim é *custos legis*, o Ministério Público resguarda o interesse público, constituindo-se num órgão cuja atuação é deveras relevante e, nos tempos atuais, amplamente conhecida pela sociedade.

---

<sup>133</sup> Deveras importantes a ponto de a lei não permitir a livre disposição por seus titulares, eis que sua proteção interessa a toda coletividade, os direitos individuais indisponíveis são aqueles diretamente relacionados à pessoa humana e à sua personalidade, e, em relação aos quais os seus titulares não têm qualquer poder de disposição. Pode-se citar como interesses indisponíveis: o direito à vida, à saúde, à liberdade, à honra, à dignidade.

#### 4.1.2 O Ministério Público na Carta Constitucional de 1988

Segundo preceitua o artigo 127 da Magna Carta em vigor, o Ministério Público, é uma instituição permanente, exercendo papel fundamental na defesa do Estado Democrático de Direito. O Ministério Público exerce um papel peculiar na função jurisdicional do Estado, contribuindo para o correto andamento da Justiça, não intervindo em todas as ações desta, mas somente quando se tratar de demandas nos quais estejam em jogo interesses sociais e individuais indisponíveis. Ademais, sua responsabilidade de guardião da ordem jurídica pode ser considerada perante os Poderes do Estado e não apenas perante o Judiciário. Para a defesa do regime democrático, há estreita ligação entre a democracia e um Ministério Público forte e independente, sendo ele uma instituição que só atinge sua destinação última em sociedades essencialmente democráticas.

Genericamente, entende-se por direito indisponível aquele que concerne a um interesse público, como por exemplo, o direito à vida. Ou seja, são direitos indisponíveis aqueles em relação aos quais os seus titulares não têm qualquer poder de disposição, pois nascem, desenvolve-se extinguem-se independentemente da vontade dos titulares. Abrangem os direitos da personalidade, os referentes ao estado e capacidade da pessoa. São irrenunciáveis e em regra intransmissíveis. Isto quer dizer, é dever do Ministério Público zelar por todo interesse indisponível, quer relacionado à coletividade em geral, quer vinculado a um indivíduo determinado.<sup>134</sup>

Classificado na carta constitucional brasileira promulgada em 1988 no capítulo que versa acerca das funções essenciais à Justiça (Capítulo IV, Seção I, artigos 127 a 135), fato jamais ocorrido em constituições anteriores,<sup>135</sup> ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional, administrativa e financeira, podendo, dentre outros atos, enviar ao Poder Legislativo projetos de lei que versem sobre criação ou extinção de cargos de seus quadros, planos de cargos e salários (planos de carreira com a fixação dos vencimentos para seus membros e servidores).

<sup>134</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <<http://www.prms.mpf.gov.br/inst/Definicao.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2010.

<sup>135</sup> Mazzilli aponta que o Ministério Público no Brasil foi institucionalizado pela constituição promulgada em 1934, tendo sido inserido no capítulo “Dos órgãos de cooperação nas atividades governamentais” (Capítulo VI, artigos 95 a 98), prevendo, ainda, que o Ministério Público da União seria organizado por meio de lei Federal. (MAZZILLI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 40).

Definidas ao longo do artigo 129 (incisos I a IX), da carta constitucional vigente, as funções institucionais do Ministério Público, seja ele Estadual ou Federal são arroladas a seguir: promover, de forma privativa, a ação penal pública; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos constituídos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição Federal, providenciando medidas necessárias a sua garantia; promover o inquérito civil e a ação civil pública, com vistas a proteger o patrimônio público e social, o meio ambiente, além de outros interesses difusos e coletivos; promover a ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados, nos casos previstos no mandamento constitucional; defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los, na forma de lei complementar; exercer o controle externo da atividade policial; requisitar diligências investigatórias e a instauração do competente inquérito policial e exercer outras funções que lhe forem conferidas, quando não desviadas de sua finalidade, não sendo-lhe permitida a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas.<sup>136</sup>

#### **4.1.3 O Ministério Público da União na Carta Constitucional de 1988**

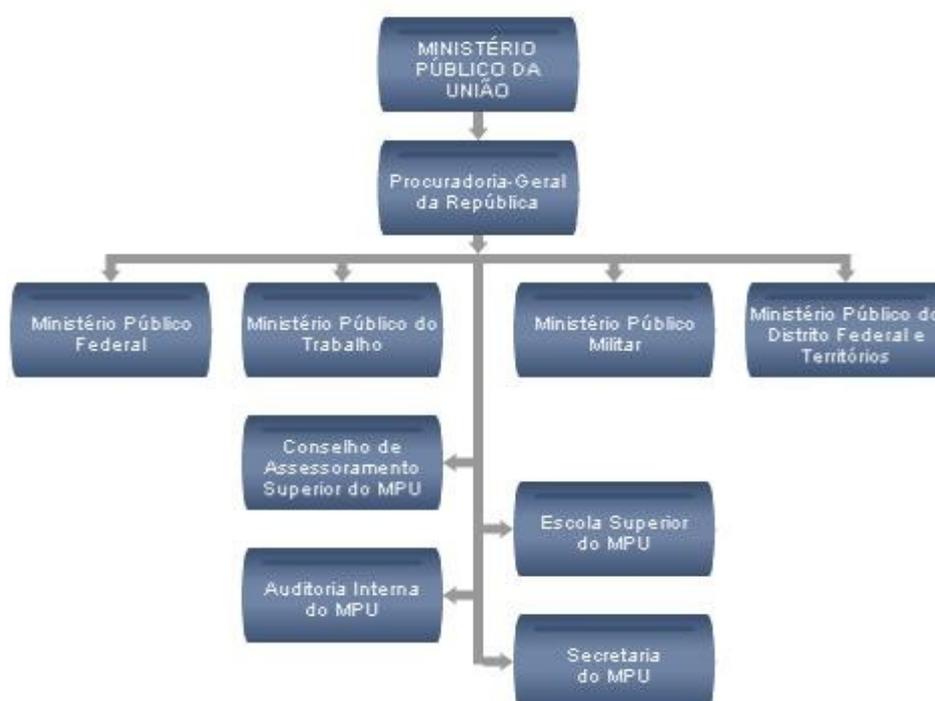
O artigo 128, I, da Constituição Federal/1988 define que o Ministério Público da União (MPU) compreende os seguintes ramos: Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Trabalho (MPT), Ministério Público Militar (MPM) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

O organograma exposto a seguir clarifica a estrutura atual do Ministério Público da União, que conta ainda com os seguintes órgãos auxiliares: Conselho de Assessoramento Superior do MPU, que opina sobre matérias de interesse da instituição; Escola Superior do MPU, que, além de iniciar os integrantes do Ministério Público da União no desempenho de suas funções institucionais, aperfeiçoa e atualiza a capacitação técnico-profissional de seus membros e servidores; a Auditoria Interna do Ministério Público da União, que é o órgão central de controle

---

<sup>136</sup> BRASIL, Constituição, 1988, art. 129.

interno da instituição, cabendo-lhe planejar, orientar, coordenar e controlar a gestão orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa dos ramos do MPU, com vistas à aplicação e utilização regular dos recursos e bens públicos; Secretaria do Ministério Público da União é dirigida pelo seu Diretor-Geral, incumbindo-lhe os serviços auxiliares de apoio técnico e administrativo às atividades institucionais.<sup>137</sup>



**Figura 1 - Organograma do Ministério Público da União**

Fonte: BRASIL. Ministério Público Federal. **Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul**. <<http://www.prms.mpf.gov.br/inst/Definicao.htm>>

O Ministério Público da União tem como chefe supremo o Procurador-Geral da República, que é nomeado pelo Presidente da República dentre os integrantes da carreira, após aprovação de seu nome pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal, devendo cumprir mandato de dois anos, sendo permitida a recondução.<sup>138</sup>

#### 4.1.4 A Lei Complementar Nº 75/93

<sup>137</sup> Disponível em: <<http://www.prms.mpf.gov.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2010.

<sup>138</sup> BRASIL, Constituição, 1988, art. 128, parágrafo 1º.

Como o próprio nome indica, uma lei complementar possui a função de completar algo que está determinado na Constituição. Exemplificando, o artigo 128, § 5º da Carta Política de 1988 preceitua que leis complementares da União e dos Estados, de iniciativa dos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público.

Segundo preceitua o artigo 69 da CF/88, uma lei complementar requer *quorum* de maioria absoluta<sup>139</sup> para sua aprovação. Diferente, portanto, de lei ordinária, que requer *quorum* de maioria simples<sup>140</sup> para ser aprovada.

Sancionada em 20 de maio de 1993, a Lei Complementar nº 75, também conhecida como Lei Orgânica do Ministério Público da União (LOMPU) e que veio regulamentar os artigos 127 e 129 da Constituição de 1988, dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União.

Já em seu artigo 1º, a LC 75/93 define ser o Ministério Público da União, a exemplo da Constituição vigente, uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis.<sup>141</sup>

Como princípios institucionais do Ministério Público da União, o artigo 4º da lei em tela fixa que são: a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional.

O artigo 5º da LOMPU<sup>142</sup>, por sua vez, define as inúmeras funções institucionais do Ministério Público da União, elencadas a seguir: I) a defesa da ordem jurídica, do regime democrático, dos interesses sociais e dos interesses individuais indisponíveis, considerados, dentre outros, os seguintes fundamentos e princípios: a soberania e a representatividade popular; os direitos políticos; os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; a indissolubilidade da União; a independência e a harmonia dos Poderes da União; a autonomia dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; as vedações impostas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade, relativas à administração pública direta, indireta ou

---

<sup>139</sup> Segundo José Afonso da Silva, maioria absoluta é mais da metade dos membros (parlamentares) de uma casa legislativa, constituindo-se a partir do primeiro número inteiro acima da metade, sendo um equívoco considerá-la como metade mais um, pois seria impossível apurá-la quando a casa legislativa possua número ímpar de membros. (SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994, p. 454).

<sup>140</sup> Por maioria simples entende-se que é mais da metade dos votantes presentes a uma sessão, desde que presente o número mínimo exigido para iniciar deliberações.

<sup>141</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993. Disponível em <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

<sup>142</sup> *Ibid.*, art. 5º.

fundacional, de qualquer dos Poderes da União; II) zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos: ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte; às finanças públicas; à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional; à seguridade social, à educação, à cultura e ao desporto, à ciência e à tecnologia, à comunicação social e ao meio ambiente; à segurança pública; III) a defesa dos seguintes bens e interesses: o patrimônio nacional; o patrimônio público e social; o patrimônio cultural brasileiro; o meio ambiente; os direitos e interesses coletivos, especialmente das comunidades indígenas, da família, da criança, do adolescente e do idoso; IV) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União, dos serviços de relevância pública e dos meios de comunicação social aos princípios, garantias, condições, direitos, deveres e vedações previstos na Constituição Federal e na lei, relativos à comunicação social; V) zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos da União e dos serviços de relevância pública quanto: aos direitos assegurados na Constituição Federal relativos às ações e aos serviços de saúde e à educação; aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade; VI) exercer outras funções previstas na Constituição Federal e na lei.

O artigo 6º da LC 75/93, inserido no Título I – Das Disposições Gerais, Capítulo II – Dos Instrumentos de Atuação, define as competências de atuação do MPU, sendo as principais: I) promover a ação direta de inconstitucionalidade e o respectivo pedido de medida cautelar; II) promover a ação direta de inconstitucionalidade por omissão; III) promover a arguição de descumprimento de preceito fundamental decorrente da Constituição Federal; IV) promover a representação para intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal; V) promover, privativamente, a ação penal pública, na forma da lei; VI) impetrar *habeas corpus* e mandado de segurança; VII) promover o inquérito civil e a ação civil pública para: a) a proteção dos direitos constitucionais; b) a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente, dos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; d) outros interesses individuais indisponíveis, homogêneos, sociais, difusos e coletivos; VIII) promover outras ações, nelas incluído o mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora

torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania, quando difusos os interesses a serem protegidos; IX) defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas, incluídos os relativos às terras por elas tradicionalmente habitadas, propondo as ações cabíveis; X) propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos; XI) propor ações de responsabilidade do fornecedor de produtos e serviços; XII) promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto: a) ao Estado de Direito e às instituições democráticas; b) à ordem econômica e financeira; c) à ordem social; d) ao patrimônio cultural brasileiro; e) à manifestação de pensamento, de criação, de expressão ou de informação; f) à probidade administrativa; g) ao meio ambiente; XIII) propor as ações cabíveis para, dentre outros casos: declaração de nulidade de atos ou contratos geradores do endividamento externo da União, de suas autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal, ou com repercussão direta ou indireta em suas finanças; cancelamento de concessão ou de permissão, nos casos previstos na Constituição Federal; declaração de nulidade de cláusula contratual que contrarie direito do consumidor; XIV) representar; a) ao órgão judicial competente para quebra de sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, para fins de investigação criminal ou instrução processual penal, bem como manifestar-se sobre representação a ele dirigida para os mesmos fins; b) ao Congresso Nacional, visando ao exercício das competências deste ou de qualquer de suas Casas ou comissões; c) ao Tribunal de Contas da União, visando ao exercício das competências deste; d) ao órgão judicial competente, visando à aplicação de penalidade por infrações cometidas contra as normas de proteção à infância e à juventude, sem prejuízo da promoção da responsabilidade civil e penal do infrator, quando cabível; XV) promover a responsabilidade: a) da autoridade competente, pelo não exercício das incumbências, constitucional e legalmente impostas ao Poder Público da União, em defesa do meio ambiente, de sua preservação e de sua recuperação; b) de pessoas físicas ou jurídicas, em razão da prática de atividade lesiva ao meio ambiente, tendo em vista a aplicação de sanções penais e a reparação dos danos causados; XVI) expedir recomendações, visando à melhoria dos serviços públicos e de relevância pública, bem como ao respeito, aos

interesses, direitos e bens cuja defesa lhe cabe promover, fixando prazo razoável para a adoção das providências cabíveis.

O parágrafo 1º define que será assegurada a participação do Ministério Público da União, como instituição observadora, na forma e nas condições estabelecidas em ato do Procurador-Geral da República, em qualquer órgão da administração pública direta, indireta ou fundacional da União, que tenha atribuições correlatas às funções da Instituição.

Já o parágrafo 2º dispõe que a lei assegurará a participação do Ministério Público da União nos órgãos colegiados estatais, federais ou do Distrito Federal, constituídos para defesa de direitos e interesses relacionados com as funções da Instituição<sup>143</sup>.

O artigo 7º da LOMPU delega poderes ao MPU para, sempre que necessário ao exercício de suas funções institucionais e quando provocado: instaure o competente inquérito civil público, além de outros procedimentos administrativos correlatos; requirite diligências investigatórias com pedido de instauração do inquérito policial e de inquérito policial militar, podendo acompanhá-los e apresentar provas; requirite à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas<sup>144</sup>.

Para o eficiente desempenho de suas funções, o artigo 8º permite ao MPU utilizar as seguintes condutas, nos procedimentos que lhe competem: I) notificar testemunhas e requisitar sua condução coercitiva, no caso de ausência não justificada; II) requisitar informações, exames, perícias e documentos de autoridades da Administração Pública direta ou indireta; III) requisitar da Administração Pública serviços temporários de seus servidores e meios materiais necessários para a realização de atividades específicas; IV) requisitar informações e documentos a entidades privadas; V) realizar inspeções e diligências investigatórias; VI) ter livre acesso a qualquer local público ou privado, respeitadas as normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade do domicílio; VII) expedir notificações e intimações necessárias aos procedimentos e inquéritos que instaurar; VIII) ter acesso incondicional a qualquer banco de dados de caráter público ou relativo a serviço de relevância pública; IX) requisitar o auxílio de força policial.

---

<sup>143</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 75, art. 6º.

<sup>144</sup> Ibid., art. 7º.

Advertem os parágrafos 2º, 3º e 5º do artigo 8º da LC 75/93 que nenhuma autoridade poderá opor ao Ministério Público, sob qualquer pretexto, à exceção de manter sigilo, sem prejuízo da subsistência do caráter sigiloso da informação, do registro, do dado ou do documento que lhe seja fornecido, sendo que a falta injustificada ou o retardamento indevido do cumprimento das requisições feitas pelo Ministério Público implicarão na responsabilidade de quem lhe der causa, e que serão atendidas num prazo de até dez dias úteis, prorrogável mediante solicitação justificada<sup>145</sup>.

#### 4.2 O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

O Ministério Público Federal, ramo integrante do Ministério Público da União, teve as suas atribuições consideravelmente reformuladas pela Constituição Federal de 1988, especialmente quanto às suas funções institucionais de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. A organização administrativa e as atribuições do MPF só vieram a ter seu delineamento geral disciplinado pela Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993. Estas circunstâncias de ordem legal, agregadas à demanda reprimida na sociedade por acesso à justiça, explicam porque o Ministério Público Federal ainda é uma Instituição em fase de consolidação, em constante ampliação, buscando, mediante o aperfeiçoamento crescente de todos os seus setores, os contornos definitivos da sua atuação.

Órgão máximo do Ministério Público Federal e chefiado pelo Procurador-Geral da República, a Procuradoria Geral da República (PGR), possui sede em Brasília. É lá que atuam os Subprocuradores-Gerais da República, além do Vice-Procurador-Geral da República, cuja atuação dos membros lotados na PGR é perante os tribunais superiores, ou seja, o Supremo Tribunal Federal (STF), o Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Órgãos de segunda instância do MPF, e tendo como titulares os Procuradores Regionais da República, as Procuradorias Regionais da República (PRRs), possuem sedes em Brasília, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo. Sua atuação

---

<sup>145</sup> BRASIL. Lei Complementar nº 75, art. 8º.

acontece a nível da Justiça Federal de segundo grau, perante os Tribunais Regionais Federais (TRFs) nas capitais citadas.

Já as Procuradorias da República (PRs), sediadas nos Estados da Federação, são órgãos de primeira instância do MPF, cuja atuação acontece perante as Varas e Juízes Federais também de primeira instância. São as unidades de lotação dos Procuradores da República (cargo inicial da carreira) e existem, ainda, as Procuradorias da República nos Municípios (PRMs), estas instaladas nos principais municípios do interior dos Estados, onde existam Subseções de Varas da Justiça Federal de Primeira Instância.

#### **4.2.1 O Ministério Público Federal perante a Lei Complementar 75/93**

Referenciado na LOMPU no Título II – Dos Ramos do Ministério Público da União, Capítulo I – Do Ministério Público Federal (artigos 37 a 82), o mesmo exercerá suas funções nas causas de competência do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, dos Tribunais Regionais Federais e dos Juízes Federais, e dos Tribunais e Juízes Eleitorais e também nas causas de competência de quaisquer juízes e tribunais, para defesa de direitos e interesses dos índios e das populações indígenas, do meio ambiente, de bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, integrantes do patrimônio nacional. Já o artigo 38 da mesma lei estabelece especialmente que são funções institucionais do Ministério Público Federal as previstas nos Capítulos I, II, III e IV do Título I do diploma legal em tela (já citadas), incumbindo-lhe, ainda, dentre várias outras: I) instaurar inquérito civil e outros procedimentos administrativos correlatos; II) requisitar diligências investigatórias e instauração de inquérito policial, podendo acompanhá-los e apresentar provas; III) requisitar à autoridade competente a instauração de procedimentos administrativos, ressalvados os de natureza disciplinar, podendo acompanhá-los e produzir provas; IV) exercer o controle externo da atividade das polícias federais, na forma do art. 9º da LOMPU.<sup>146</sup>

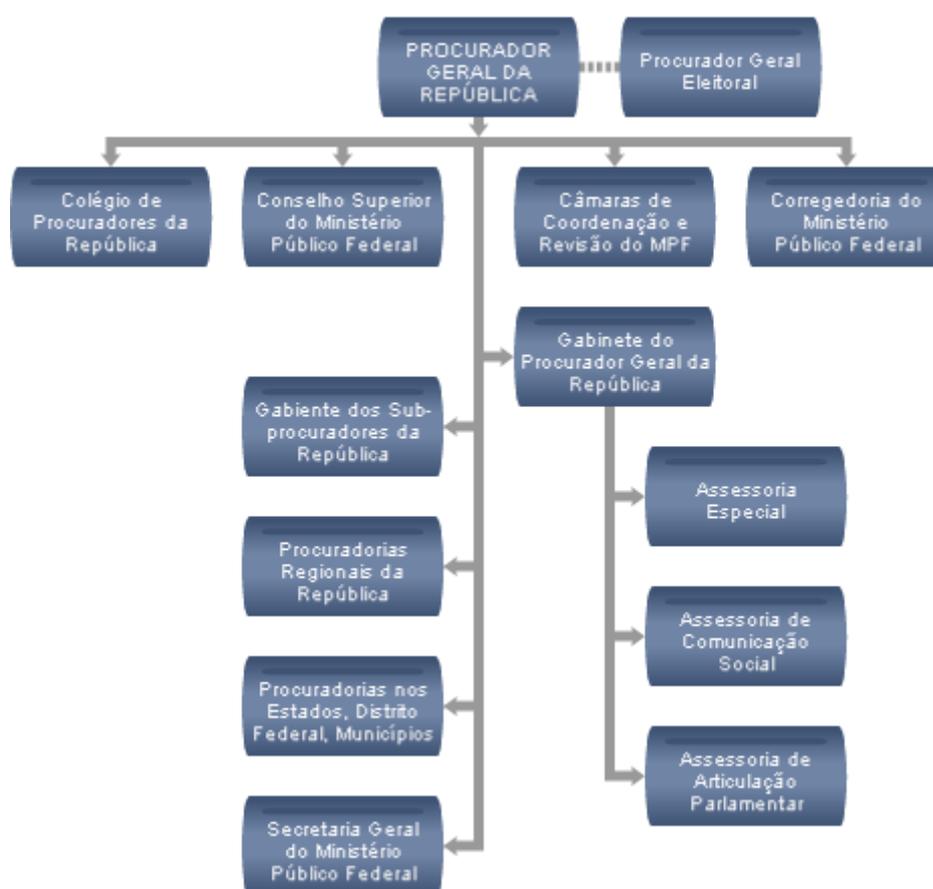
Ainda, segundo preceitua o artigo 39 da LOMPU, compete ao Ministério Público Federal exercer a defesa dos direitos constitucionais do cidadão, sempre

---

<sup>146</sup> BRASIL. Lei Complementar Nº 75, art. 37-38.

que se cuidar de garantir-lhes o respeito pelos Poderes Públicos Federais; pelos órgãos da administração pública federal direta ou indireta; pelos concessionários e permissionários de serviço público federal e por entidades que exerçam outra função delegada da União.<sup>147</sup>

O organograma<sup>148</sup> exposto a seguir clarifica a estrutura administrativa atual do Ministério Público Federal:



**Figura 2 - Organograma do Ministério Público Federal**

Fonte: BRASIL. Ministério Público Federal. **Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul.**

Tratadas na Seção V da LOMPU (artigos 58 a 62), as Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR) do Ministério Público Federal são os órgãos setoriais de coordenação, de integração e de revisão do exercício funcional na instituição.

Organizadas por função ou por matéria, e compostas por três membros do Ministério Público Federal, sendo que um deles possui a função executiva de

<sup>147</sup> Ibid., art. 39.

<sup>148</sup> Disponível em: <<http://www.prms.mpf.gov.br/inst/Definicao.htm>>. Acesso em: 25 abr. 2010.

Coordenador, às Câmaras de Coordenação e Revisão compete basicamente: manter intercâmbio com órgãos ou entidades que atuem em áreas afins; encaminhar informações técnico-jurídicas aos órgãos institucionais que atuem em seu setor; manifestar-se sobre o arquivamento de inquérito policial, inquérito parlamentar ou peças de informação, exceto nos casos de competência originária do Procurador-Geral; resolver sobre a distribuição especial de feitos que, por sua contínua reiteração, devam receber tratamento uniforme; resolver sobre a distribuição especial de inquéritos, feitos e procedimentos, quando a matéria, por sua natureza ou relevância, assim o exigir; decidir os conflitos de atribuições entre os órgãos do Ministério Público Federal.

Na instituição ministerial existem seis câmaras temáticas, as Câmaras de Coordenação e Revisão (CCR), que tratam dos temas a saber: 1ª CCR – questões de natureza constitucional e infraconstitucional; 2ª CCR – matéria criminal e controle externo da atividade policial; 3ª CCR – assuntos tocantes à defesa do consumidor e da ordem econômica; 4ª CCR – coordena ações de defesa do meio ambiente e do patrimônio cultural; 5ª CCR – área temática do patrimônio público e social e improbidade administrativa; 6ª CCR – temas relativos aos povos indígenas e outras minorias étnicas.

O Ministério Público Federal, dentro de suas prerrogativas legais como instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e dos preceitos constitucionais da ordem econômica, através da 3ª Câmara de Coordenação e Revisão da Procuradoria Geral da República centralizada em Brasília, atua na área de defesa do consumidor e da ordem econômica nas áreas de: telefonia; transportes; planos de saúde; energia e combustíveis; serviços bancários e crédito imobiliário; transgênicos; mercado de capitais e concorrência, conforme explicado a seguir.

A 3ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal é um órgão colegiado com a função de coordenação e integração do exercício funcional na instituição no que concerne à defesa do consumidor e da ordem econômica, procurando adotar medidas que facilitem a ação coordenada e uniforme dos Procuradores da República em todo o território nacional nas matérias de atribuição da Câmara. Em relação à função revisional conferida pela Lei Complementar nº 75/93, a 3ª Câmara procede regularmente o reexame das promoções de arquivamento feitas por membros do Ministério Público Federal que atuam na defesa

da ordem econômica e do consumidor.

Buscando integração e harmonia nas suas decisões colegiadas, a 3ª Câmara utiliza-se, quando necessário, de enunciados para uniformizar as decisões que são repetida e reiteradamente levadas ao seu conhecimento, de modo a facilitar o julgamento de inúmeros casos idênticos e fornecer orientação adequada aos colegas que oficiam perante a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão e cuidando, ainda, da articulação com os órgãos federais que compõem o sistema brasileiro de defesa da concorrência e do consumidor, visando dar seguimento ao trabalho iniciado pelos Procuradores da República em todo o país.

Por igual, a 3ª Câmara de Coordenação e Revisão promove reuniões periódicas com agências reguladoras de serviços públicos concedidos, como a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT; Agência Nacional de Petróleo – ANP, Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS, com a finalidade de tratar de questões relevantes à defesa do consumidor e da concorrência em cada uma das áreas de interesse público que demandam a fiscalização do Estado através das agências reguladoras.

A 3ª Câmara de Coordenação e Revisão tem o propósito de auxiliar o aperfeiçoamento e treinamento dos membros e servidores que oficiam na defesa da concorrência e do consumidor, através da realização, em parceria com a Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU, de cursos de capacitação, como o “O Ministério Público e a Política da Defesa da Concorrência”, ocorrido no mês de novembro de 2004.<sup>149</sup>

#### **4.2.2 A Procuradoria da República no Rio Grande do Sul**

No Rio Grande do Sul o Ministério Público Federal é representado pela Procuradoria da República (PR/RS) que possui sede em Porto Alegre, além de Procuradorias da República em Municípios (PRMs),<sup>150</sup> localizadas no interior do

<sup>149</sup> BRASIL. Ministério Público Federal. **Procuradoria-Geral da República**. Disponível em: <<http://ccr3.pgr.mpf.gov.br/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

<sup>150</sup> Atualmente o MPF no Rio Grande do Sul está presente com Procuradorias da República em dezenove municípios, que são os seguintes: Bagé, Bento Gonçalves, Cachoeira do Sul, Canoas, Caxias do Sul, Cruz Alta, Erechim, Lajeado, Novo Hamburgo, Passo Fundo (procuradoria-pólo

Estado, em que existam Subseções Judiciárias da Justiça Federal<sup>151</sup>, pois onde esteja presente o Poder Judiciário Federal, faz-se necessária a presença do Ministério Público Federal.

A atuação do MPF no RS na área criminal dá-se em função de investigar e denunciar a prática, dentre outros, dos crimes previstos nos incisos IV e VI do artigo 109 da Constituição Federal,<sup>152</sup> além daqueles contra o Sistema Financeiro Nacional, e ainda, condutas delituosas de lavagem de dinheiro, moeda falsa, evasão de divisas, estelionato, fraude e apropriação indébita contra o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), crimes praticados por funcionário público (corrupção ativa e passiva, concussão, prevaricação, dentre outros), contrabando ou descaminho, crimes contra a ordem tributária e a ordem econômica (Leis nºs 8.137/90 e 1.521/51), crimes ambientais (Lei nº 9.605/98), tráfico internacional de entorpecentes. Além do interesse nos processos judiciais criminais iniciados por denúncias suas, os Procuradores da República com atuação na esfera criminal acompanham também os inquéritos policiais e procedimentos administrativos de natureza penal, como por exemplo as Representações Fiscais Para Fins Penais oriundas da Secretaria da Receita Federal.

Já na área cível, composta pelos Núcleos de Direitos Difusos e Tutela Coletiva, além da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão, o Ministério

---

englobando a Procuradoria da República no Município de Carazinho), Pelotas, Rio Grande, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santa Rosa, Santana do Livramento, Santo Ângelo e Uruguaiana.

<sup>151</sup> Na estrutura da Justiça Federal figuram, em primeira instância, os juízes federais e os juízes federais substitutos, que são distribuídos entre as varas federais, localizadas nas capitais e no interior dos Estados. Cada vara federal deve contar com dois juízes e com um corpo de servidores e estagiários, para atender aos processos que lhe são destinados. As varas federais vem sendo especializadas, permitindo que a mesma matéria seja reunida, favorecendo a padronização de procedimentos e o ganho de tempo.

Cada Estado, na estrutura da Justiça Federal, recebe a denominação de Seção Judiciária, e cada seção judiciária compõe-se de diversas subseções, através das quais são distribuídas as varas pelo interior e capital. Em um paralelo com a Justiça Estadual, as subseções equivalem às comarcas, pois embora estabelecidas em municípios-sede, abrangem os municípios vizinhos, de forma a facilitar o deslocamento dos jurisdicionados.

As seções judiciárias (Estados) estão agrupadas em regiões e vinculadas a Tribunais Regionais Federais. Ao todo são cinco Tribunais Regionais Federais no país. A Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, juntamente com a de Santa Catarina e a do Paraná, formam a primeira instância da 4ª Região, vinculando-se ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, órgão de segunda instância, sediado em Porto Alegre, ao qual compete o julgamento dos recursos originados dos processos da (BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. **Portal da Justiça Federal da 4ª Região**. Disponível em: <<http://www.jfrs.gov.br/pagina.php?no=127>> Acesso em: 3 maio 2010).

<sup>152</sup> BRASIL. Constituição, 1988, art. 109. "Aos juízes compete processar e julgar: [...] IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral; [...] VI - os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira; [...]"

Público Federal atua tanto nos procedimentos administrativos que ele inicia (seja por iniciativa própria de ofício, seja quando provocado por denúncias ou representações), como em processos judiciais cíveis que lhe são remetidos pela Justiça Federal, sendo que nestes, atua obrigatoriamente por ser a parte autora, ou então por força de lei, tais como: ações civis públicas, ações de improbidade administrativa, mandados de segurança, ações que tratem de interesse de incapazes ou de menores, ações de usucapião com interesse da União. Nessas duas grandes áreas há, ainda, subdivisão em Núcleos Temáticos<sup>153</sup>, visando especializar as atividades desenvolvidas pelos Procuradores da República, com vistas a racionalizar o desempenho de suas atribuições.

Em termos de recursos humanos, a Procuradoria da República no Rio Grande do Sul tem apresentado incremento positivo nos últimos cinco anos:

**Tabela 4 - Evolução do Quadro de Recursos Humanos da PR/RS 2005-2009**

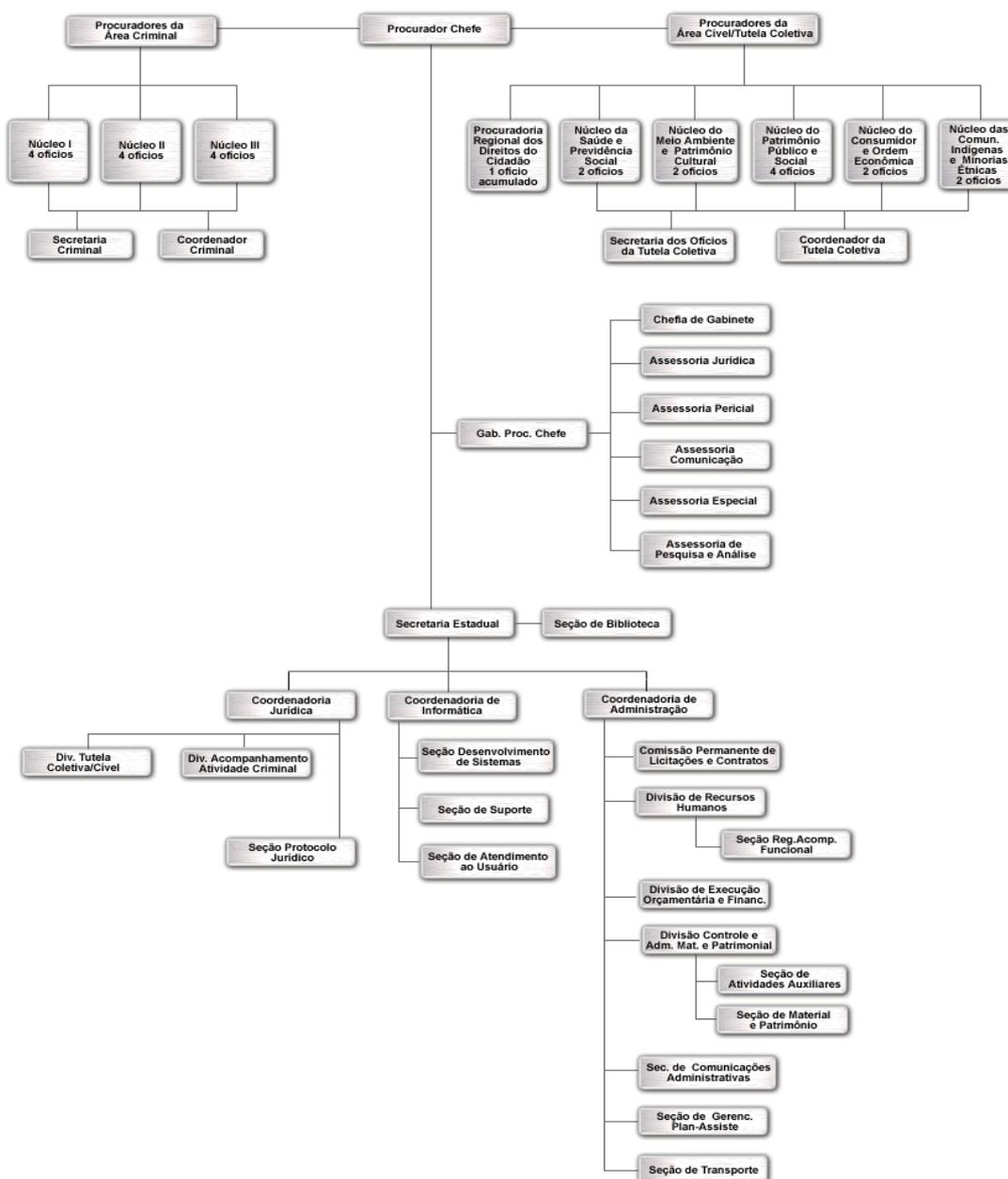
Ano	Membros			Servidores		
	Porto Alegre	Interior	Total	Porto Alegre	Interior	Total
2005	25	27	52	137	130	267
2006	25	27	52	140	193	333
2007	23	29	52	159	255	414
2008	25	30	55	169	291	460
2009	24	32	56	165	276	441

Elaboração do autor.

Fonte: Divisão de Recursos Humanos da PR/RS.

Da análise da tabela retro constata-se o crescimento da instituição no período analisado através do incremento positivo do número de seus membros (Procuradores da República), bem como de servidores (Analistas, Técnicos e Auxiliares), à exceção ao ano de 2009 para o número de servidores.

<sup>153</sup> Núcleos de: Saúde e Previdência Social; Meio Ambiente e Patrimônio Cultural; Patrimônio Público e Social; Consumidor e Ordem Econômica, além de Comunidades Indígenas e Minorias Étnicas.



**Figura 3 - Organograma da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul**  
 Fonte: BRASIL. Ministério Público Federal. **Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul.** <<http://www.prrs.mpf.gov.br/home/estrutura>>.

O organograma acima exposto mostra a estrutura administrativa atualizada do órgão ministerial de primeira instância no Estado do Rio Grande do Sul.

### 4.2.3 A Assessoria Pericial – ASSPER

Estabelecida pela Portaria PGR Nº 393, de 04 de setembro de 2006, a nova estrutura organizacional do Ministério Público Federal - Procuradoria da República no Estado do Rio Grande do Sul criou a Assessoria Pericial – ASSPER (local onde o autor desenvolve suas atividades profissionais), está vinculada administrativamente ao Gabinete do Procurador-Chefe. Atualmente integrada por profissionais com formação superior (Analista/Perito) nas áreas de economia, contabilidade<sup>154</sup>, arquitetura, engenharia sanitária, além de biologia, o setor possui como função precípua o assessoramento técnico aos membros da instituição lotados na capital e no interior do Estado.

O órgão possui ainda um profissional de engenharia civil que desempenha suas atividades junto à Secretaria Estadual, órgão administrativo máximo da PR/RS, a quem compete: a gestão financeira da Unidade; a responsabilidade pelas obras de engenharia nas diversas unidades no Estado; apoio ao Procurador-Chefe nas questões de cunho institucional e administrativas; a intermediação dos assuntos de interesse das PRMs junto ao Gabinete do Procurador-Chefe, bem como a *interface* entre o Gabinete e as coordenadorias da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul.

Dessa forma, a Assessoria Pericial, além de realizar análises técnicas com base em documentação anexa a processos judiciais, procedimentos administrativos, inquéritos civis públicos, peças informativas, cópias e outros materiais, também efetua diligências externas, sempre que necessárias ou solicitadas, seguidas da elaboração de relatório circunstanciado sobre o assunto.

Considerando a necessidade de otimização dos serviços prestados pela área pericial aos membros do Ministério Público Federal, sobretudo no que diz respeito ao gerenciamento de prazos, aliada à necessidade de aprimoramento dos procedimentos de registro e distribuição das demandas, e, ainda, à crescente procura pelos serviços prestados pelos profissionais da área pericial, instituiu-se

---

<sup>154</sup> As análises periciais elaboradas pela ASSPER nas áreas de contabilidade e economia versam sobre assuntos tais como: exames econômico-financeiros de empresas e patrimoniais de pessoas físicas; formulação de quesitos como assistente técnico ao perito do juízo; conferência de cálculos em precatórios; atualização de valores; investigações sobre desvio de recursos públicos federais repassados a outros órgãos; sonegação de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal, além de consultas sobre assuntos contábeis, econômicos, financeiros e tributários.

através da Portaria PR/RS N° 308 de 11 de dezembro de 2006, o Regimento Interno da Assessoria Pericial – ASSPER, ato administrativo normativo que disciplinou o trâmite interno de documentos para análise na instituição.

Segundo o artigo 10 do Regimento Interno da ASSPER, compete aos Analistas/Peritos, ressalvadas as respectivas áreas de atuação: realizar análises e elaborar trabalhos que consistem em: parecer técnico, relatório técnico, laudo pericial ou informação técnica; efetuar diligências externas, quando necessárias ou solicitadas, seguidas da elaboração de relatório circunstanciado sobre o assunto; contatar com outros órgãos e entidades para obtenção de subsídios técnicos; consultar os Procuradores e/ou apresentar sugestões de encaminhamento; fornecer suporte na área técnica específica, assistindo em provas periciais e solucionando consultas; colaborar em ajustamento de conduta; participar de cursos, seminários, simpósios e palestras, visando obter subsídios para a execução de trabalhos afetos às unidades do MPF e obter bibliografias para instrução de processos e/ou dossiês.

#### **4.2.4 O Ministério Público Federal na defesa do consumidor e da sociedade: alguns casos reais com atuação da Assessoria Pericial**

O escopo precípua dessa seção é expor alguns casos reais, concretos, em que a ASSPER da Procuradoria da República no Rio Grande do Sul tenha participado, assessorando os membros do MPF que desempenham suas funções institucionais na defesa da ordem jurídica, social e econômica, mais especificamente na defesa das relações de consumo, na área cível da tutela coletiva. Com isso, e por questões que extrapolam os objetivos desse trabalho, serão analisadas apenas as petições iniciais na primeira instância, no caso das ações judiciais propostas.

O Ministério Público Federal detém capacidade postulatória para propor ações civis públicas e outras ações ordinárias na defesa dos consumidores em suas relações de consumo no mercado, com base nos artigos 5º, XXXII, 129, III e 170, V, da Carta Política de 1988; nos artigos 5º, II, “c”, e 6º, VII, “c”, XII, XIV, “b” e “f” e XVII, “e”, da Lei Complementar nº 75/93; no artigo 1º, II e V e artigo 5º, I, da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública); nos artigos 81 e 82 da Lei nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor); e nos artigos 1º, 12 e 29 da Lei nº 8.884/94 (Lei

Antitruste);<sup>155</sup>

A competência da Justiça Federal para receber ações oriundas do Ministério Público Federal encontra-se disciplinada no inciso I e parágrafo 2º do artigo 109<sup>156</sup> da Constituição Federal de 1988.

---

<sup>155</sup> BRASIL, Constituição, 1988, art. 5º. “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor...” CF/88 art. 129. “São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos...” CF/88, art. 170. “A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] V - defesa do consumidor...” LC 75/93, Art. 5º. “São funções institucionais do Ministério Público da União: [...] II - zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos: [...] c) à atividade econômica, à política urbana, agrícola, fundiária e de reforma agrária e ao sistema financeiro nacional.” LC 75/93, Art. 6º. “Compete ao Ministério Público da União: [...] VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para: [...] c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor; [...] XII - propor ação civil coletiva para defesa de interesses individuais homogêneos; [...] XIV - promover outras ações necessárias ao exercício de suas funções institucionais, em defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, especialmente quanto: [...] b) à ordem econômica e financeira; [...] f) à probidade administrativa; [...] XVII - propor as ações cabíveis para: [...] e) declaração de nulidade de cláusula contratual que contrarie direito do consumidor...” Lei nº 7.347/85, art. 1º. “Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...] II - ao consumidor; [...] V - por infração da ordem econômica e da economia popular...” Lei nº 7.347/85, art. 5º “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: I - o Ministério Público...” Lei nº 8.078/90, art. 81. “A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato; II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. Lei nº 8.078/90, art. 82. “Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente: I - o Ministério Público [...]” Lei nº 8.884/94, art. 1º. “Esta lei dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico. Parágrafo único. A coletividade é a titular dos bens jurídicos protegidos por esta lei.” Lei nº 8.884/94, art. 12. “O Procurador-Geral da República, ouvido o Conselho Superior, designará membro do Ministério Público Federal para, nesta qualidade, officiar nos processos sujeitos à apreciação do Cade. Parágrafo único. O Cade poderá requerer ao Ministério Público Federal que promova a execução de seus julgados ou do compromisso de cessação, bem como a adoção de medidas judiciais, no exercício da atribuição estabelecida pela alínea b do inciso XIV do art. 6º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993”. Lei nº 8.884/94, art. 29. “Os prejudicados, por si ou pelos legitimados do art. 82 da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, poderão ingressar em juízo para, em defesa de seus interesses individuais ou individuais homogêneos, obter a cessação de práticas que constituam infração da ordem econômica, bem como o recebimento de indenização por perdas e danos sofridos,

#### 4.2.4.1 Estudantes beneficiários do Programa de Crédito Educativo

Considerável volume de denúncias originadas por estudantes cursando graduação em instituições de ensino superior privadas no Estado do Rio Grande do Sul, beneficiários do Programa de Crédito Educativo (CREDUC), versando sobre cláusulas abusivas nos contratos de adesão do referido Projeto foram levadas ao conhecimento do Ministério Público Federal.

Convém lembrar que este Plano de cunho social do Governo Federal foi institucionalizado pela Lei Nº 8.436, de 25 de junho de 1992 e está sob supervisão do Ministério da Educação, sendo operacionalizado pela Caixa Econômica Federal, que atua como agente financeiro do Programa.

Tais reclamações versavam no sentido de que os saldos devedores dos “contratos-padrão” firmados entre os estudantes-mutuários e o agente financeiro CEF estavam sendo reajustados de forma trimestral pela variação acumulada dos índices da Taxa Referencial (TR), acrescidos de juros remuneratórios ou taxa de rentabilidade efetiva de 6% (seis por cento) ao ano, capitalizados e incorporados ao saldo devedor também de forma trimestral, com as prestações sendo calculadas pelo Sistema Francês de Amortização (Tabela Price).

Com isso, o sistema de reajuste praticado pelo agente financeiro elevava os valores nominal e real dos saldos devedores dos contratos, onerando ainda mais os mutuários, estudantes carentes que, não possuindo recursos financeiros suficientes, sejam próprios ou familiares, para o custeio de sua formação acadêmica, ocasionava, com isso, um desequilíbrio econômico do contrato. Ao finalizar seu curso de graduação, o mutuário deparava-se, então, com vultosa dívida, deveras superior àquela realmente devida, impagável até, devido aos critérios de juros e correção monetária aplicados aos contratos, prejudicando, destarte, a relação de consumo.

---

independentemente do processo administrativo, que não será suspenso em virtude do ajuizamento de ação”.

<sup>156</sup> BRASIL, Constituição, 1988, art. 109. “Aos juízes compete processar e julgar: I - as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, réis, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidentes de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho; [...] § 2º - As causas intentadas contra a União poderão ser aforadas na seção judiciária em que for domiciliado o autor, naquela onde houver ocorrido o ato ou fato que deu origem à demanda ou onde esteja situada a coisa, ou, ainda, no Distrito Federal. [...]”

Cumpra destacar que a fórmula utilizada pela Caixa Econômica Federal, ou seja, cobrança de juros com apropriação trimestral sobre o saldo devedor já atualizado monetariamente pela variação da TR igualmente de forma trimestral, destoa da finalidade eminentemente social de programas como o CREDUC, eis que destinam-se a financiar parcialmente cursos de graduação em instituições de ensino superior privadas a juros subsidiados.

Municiado com farta documentação probatória, o Ministério Público Federal, na condição de legítimo defensor dos interesses individuais homogêneos, ingressou com ação civil pública, que, por sua vez, é disciplinada pela Lei Nº 7.347, de 24 de julho de 1985,<sup>157</sup> contra a Caixa Econômica Federal.

Na parte preliminar da ação civil pública para justificá-la, os autores signatários argumentam que:

No aspecto instrumental, é estreme de dúvidas que a Ação Civil Pública é instrumento idôneo para tutelar o bem público, como também direito dos consumidores, que, *in casu*, são os milhares de mutuários beneficiados pelo Programa de Crédito Educativo, todos determináveis, e atingidos pela ação da Ré.

Quanto aos direitos/interesses cuja tutela pretende-se seja efetivada, no que concerne à relação jurídica instituída entre os milhares de mutuários e a Ré, podem efetivamente ser enquadrados como integrantes da verdadeira relação de consumo, hodiernamente tutelada pelo Direito do Consumidor.

E que tais direitos não são simplesmente disponíveis, mas individuais homogêneos, uma vez que publicizados pela ordem jurídica constitucional, cuja defesa faz-se de forma coletiva, [...].

Observa-se, em síntese, que a natureza da relação jurídica existente entre os mutuários e a instituição financeira (CEF), operadora do crédito educativo, traduz-se em relação de consumo. (itálico no original)<sup>158</sup>

Sobre a Taxa Referencial, entendeu o Ministério Público Federal ser esta um autêntico índice de juros, remunerando o capital em favor do mutuante. Assim, não poderia a TR ser aplicada aos contratos de financiamento bancário tal qual os de

<sup>157</sup> 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. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 21 maio 2010. art. 1º “Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados: [...] II - ao consumidor;” [...] Art. 2º “As ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa.” Art. 3º “A ação civil poderá ter por objeto a condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer.” Art. 4º “Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).” Art. 5º “Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar: [...] I - o Ministério Público;”

<sup>158</sup> RIO GRANDE DO SUL. Ação Civil Pública nº 1999.71.00.0011219-7, p. 5.

crédito educativo, por contrariar o inciso II<sup>159</sup> do artigo 52 da Lei Nº 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor) devido a:

[...] impossibilidade de o estudante-consumidor ser informado prévia e adequadamente sobre pelo credor/fornecedor (CEF) de quanto representará na dívida a aplicação desta taxa, uma vez que se trata de um índice futurista, aleatório e inconstante, sujeito às intempéries e ao balanço agitado do mercado financeiro, mais que isso, por tratar-se de instrumento de regulação de política monetária do Governo, o que o torna vulnerável aos interesses circunstanciais da equipe de economistas encarregados da gestão da economia nacional.<sup>160</sup>

Finalizando a petição inicial, dentre outros pedidos, requereu liminarmente o MPF que a empresa demandada procedesse à imediata suspensão, quando do cálculo das prestações, da prática de anatocismo<sup>161</sup>, representado no presente caso pela aplicação da variação dos índices da Taxa Referencial (TR) na correção trimestral dos saldos devedores dos contratos, para, em seguida, aplicar a taxa de juros de 6% ao ano. Dessa forma, o agente financeiro demandado deveria, conforme solicitado na Ação Civil Pública, limitar-se tão somente à aplicação dos juros remuneratórios, capitalizados de forma anual e não mais trimestral<sup>162</sup>, eis que, da maneira como vinha sendo calculado, revelava-se deveras oneroso aos estudantes-consumidores.

Requereu também de forma liminar o Ministério Público Federal que a demandada CEF seja condenada a: excluir os nomes dos mutuários-estudantes inadimplentes dos cadastros de sistemas de proteção ao crédito tais como SPC, SERASA e CADIN ou outros; efetuar os recálculos de atualização dos valores referentes aos saldos devedores dos contratos de Crédito Educativo firmados no Estado do Rio Grande do Sul a partir da edição da Lei Nº 8.436, de 25 de junho de 1992, aplicando-lhes, tão somente como remuneração do capital emprestado, a taxa de juros de 6% ao ano, capitalizada de forma anual. Caso o magistrado não entendesse dessa forma, solicitou então o MPF que a empresa Ré fosse condenada ao cumprimento da obrigação de fazer, qual seja, efetuar os recálculos para

<sup>159</sup> BRASIL, Lei nº 8.078/90, art. 52. “No fornecimento de produtos ou serviços que envolva outorga de crédito ou concessão de financiamento ao consumidor, o fornecedor deverá, entre outros requisitos, informá-lo prévia e adequadamente sobre: [...] II - montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros [...]”

<sup>160</sup> RIO GRANDE DO SUL. Ação Civil Pública nº 1999.71.00.0011219-7, p. 26.

<sup>161</sup> Anatocismo: cobrança de juros sobre juros.

<sup>162</sup> Para uma taxa nominal de 6% ao ano, capitalizada de forma anual, teremos a correspondente taxa efetiva de 6% ao ano. No entanto, a mesma taxa de 6% ao ano, uma vez capitalizada de forma trimestral, resulta em uma taxa efetiva de 6,1364% ao ano.

atualização dos valores referentes aos saldos devedores dos contratos em tela, utilizando um índice que reflita tão somente a variação do poder aquisitivo da moeda, expresso pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor, calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (INPC/IBGE), acrescido da taxa de rentabilidade de 6% ao ano, capitalizados anualmente, incidentes apenas sobre o valor do financiamento, excluída a capitalização de juros sobre juros; ao cumprimento de não fazer, abstendo-se a CEF de incluir nos novos contratos a serem firmados no Programa de Crédito Educativo cláusula de reajuste dos valores do saldo devedor e das prestações vinculada à Taxa Referencial, bem como capitalizar juros sobre juros; proceder à revisão dos contratos já quitados a partir de junho de 1992, cujos saldos devedores tenham sido atualizados pela TRD, com capitalização de juros sobre juros, restituindo as importâncias pagas indevidamente.<sup>163</sup>

#### 4.2.4.2 Repasse de contribuições sociais COFINS e PIS/PASEP aos consumidores finais de telefonia fixa e móvel

É grande o número de ações do Ministério Público Federal em desfavor de empresas concessionárias de telefonia fixa e móvel em todo o território nacional. Aliás, este é um dos setores de serviços concedidos cujo número de reclamações por parte dos consumidores têm sido deveras elevado junto aos órgãos de defesa destes. A ação civil pública proposta ora analisada objetiva corrigir o repasse do ônus tributário do Pis/Pasep e da Cofins aos consumidores finais dos serviços de telefonia residentes no Estado do Rio Grande do Sul pelas empresas concessionárias e/ou autorizadas da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL).<sup>164</sup>

Na parte inicial da ação, seus signatários, ao justificar a legitimidade do Ministério Público Federal no feito, explicam que

<sup>163</sup> RIO GRANDE DO SUL. Ação Civil Pública nº 1999.71.00.0011219-7, p. 38-41.

<sup>164</sup> A ANATEL, na condição de agência reguladora, é órgão integrante da Administração Pública Federal Indireta, submetida ao Regime Autárquico Especial, estando vinculada ao Ministério das Comunicações.

O legislador conferiu legitimidade ativa ao Ministério Público, pois a experiência demonstrou, ao longo da existência da legislação consumerista no Brasil, que a iniciativa pela repressão às práticas de abuso de poder econômico não podia ficar restrita aos consumidores, individualmente considerados, eventualmente lesados por aquelas, porque a própria situação de atingido, fragilizado pela atuação do detentor de poder econômico, já intimidava o lesado, inibindo a sua reação através da propositura de uma ação judicial. No caso em tela, vislumbrado em seu conjunto, é enorme o prejuízo da coletividade de consumidores, que tem na atitude das demandadas agressão direta a direito básico seus. A vulnerabilidade do consumidor é também fundamento para uma atuação ministerial.

O Ministério Público, ao contrário, como instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, está livre de qualquer injunção econômica e/ou política, por força de sua independência funcional, de sorte que está capacitado para trazer à apreciação do Poder Judiciário questões de violação de princípios constitucionais e legais, que poderiam ficar no desamparo se sob a responsabilidade da iniciativa privada, tão somente.<sup>165</sup>

O Ministério Público Federal tomou conhecimento de que as empresas concessionárias de serviço público de telecomunicações, por determinação da ANATEL, estariam cobrando dos consumidores residentes no Rio Grande do Sul, os valores referentes à COFINS e ao PIS/PASEP, contribuições sociais essas que são encargo das empresas prestadoras do serviço mencionado, sendo calculadas com base em seus faturamentos brutos mensais.

Após oficiar à agência reguladora acerca de tal cobrança, o MPF recebeu como resposta simplesmente que a Agência não possui competência sobre matéria tributária, cabendo-lhe tão somente análises sobre o impacto que os impostos causam sobre as tarifas e preços dos serviços de telecomunicações, visando o interesse público, finalidade precípua do órgão regulador.

Não satisfeitos com a resposta obtida, os promotores da ação civil pública, em pesquisa no *site* da ANATEL na Internet, obtiveram a informação de que a carga tributária sobre serviços telefônicos no Brasil compõe-se de ICMS (tributo estadual), que na maioria dos Estados é aplicada a alíquota de 25%, além das contribuições sociais (tributos federais) COFINS, cuja alíquota é de 3% e PIS/PASEP de 0,65%, sendo que a tarifa autorizada é líquida de impostos e contribuições sociais. Esses tributos são acrescidos todos os meses pelas concessionárias prestadoras do serviço ao valor da tarifa.

Em prosseguimento à investigação, oficiou o MPF às empresas concessionárias indagando-lhes: quais os tributos cobrados dos consumidores e suas respectivas alíquotas; se a cobrança era informada aos mesmos e, ainda, se

---

<sup>165</sup> RIO GRANDE DO SUL. Ação Civil Pública nº 2001.71.00.002845-6, p. 6.

esta havia sido determinada pela ANATEL. A resposta obtida já era esperada: as empresas repassam aos consumidores 25% de ICMS, 3% de COFINS e 0,65% de PIS/PASEP aplicados sobre os valores líquidos dos serviços de telefonia prestados. Algumas empresas como a EMBRATEL destacam individualmente nas contas telefônicas os valores do ICMS (ato obrigatório), a COFINS e o PIS/PASEP, mostrando aos consumidores finais os tributos pagos por eles. Outras, no entanto, sequer comunicam aos clientes a respeito da carga tributária embutida na conta telefônica. O máximo que fazem é disponibilizar tais informações em *sites* próprios na Internet.

Com a inclusão da COFINS e do PIS/PASEP nas faturas mensais das concessionárias de telefonia, os consumidores acabam pagando, todo mês, 5,17% a mais do que deveriam. Pela metodologia de cálculo das concessionárias tem-se:

Valor da conta sem impostos:	R\$ 10,00
Fator de tributação:	$1 - (0,25 + 0,03 + 0,0065) = 0,7135$
Valor da conta com tributos:	$R\$ 10,00/0,7135 = R\$ 14,02$
ICMS:	25% de R\$ 14,02 = R\$ 3,50
COFINS:	3% de R\$ 14,02 = R\$ 0,42
PIS:	0,65% de R\$ 14,02 = R\$ 0,09
Total de impostos a recolher:	R\$ 4,02

Já sob a ótica do MPF, o cálculo correto deveria ser como abaixo demonstrado:

Valor da conta sem impostos:	R\$ 10,00
Fator de tributação relativo ao ICMS:	$1 - 0,25 = 0,75$
Valor da conta com imposto:	$R\$ 10,00/0,75 = R\$ 13,33$
Total de impostos a recolher:	R\$ 3,33

Portanto, a diferença entre os dois cálculos é de R\$ 0,69, representando 5,17% ( $(R\$ 0,69/R\$ 13,33) \times 100$ ). A tabela abaixo clarifica as duas situações:

**Tabela 5 - Demonstrativo das Sistemáticas de Cobrança dos Tributos**

Descrição	Concessionárias	Inicial da ACP	Ampliação
Valor da conta sem impostos	R\$ 10,00	R\$ 10,00	-
Fator de Tributação	0,71	0,75	
Valor da conta com impostos	R\$ 14,02	R\$ 13,33	
ICMS	R\$ 3,50	R\$ 3,33	5,10 %
Cofins	R\$ 0,42	-	-
Pis/Pasep	R\$ 0,09	-	-
Total de impostos a recolher	R\$ 4,02	R\$ 3,33	
Valor da conta telefônica cobrado do consumidor final	R\$ 14,02	R\$ 13,33	5,17%

Elaboração do autor.

Fonte: Ação Civil Pública nº 2001.71.00.002845-6

É bom lembrar que o ICMS é um imposto indireto,<sup>166</sup> sendo calculado a cada operação realizada, e cujo contribuinte de fato é o consumidor final. Segundo a legislação em vigor, esse tributo é calculado “por dentro”, isto é, integrando sua própria base de cálculo, motivo pelo qual uma alíquota nominal de 25% transforma-se numa alíquota real de 33,33% sobre o valor do serviço. Aliás, para mostrar sobre como o consumidor brasileiro é penalizado pela alta carga tributária em vigor na atualidade, elaborou-se a seguinte tabela sobre apenas um dos inúmeros tributos embutidos nos preços de bens e serviços:

**Tabela 6 - Demonstrativo das Alíquotas**

## ALÍQUOTAS DO ICMS

NOMINAL	REAL
7%	7,527%
12%	13,636%
17%	20,480%
18%	21,951%
25%	33,333%

Elaboração do autor.

<sup>166</sup> Tendo como base econômica a renda e o patrimônio, os tributos diretos são aqueles cujos contribuintes arcam com o ônus da respectiva contribuição, como por exemplo o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF). Já os tributos indiretos são aqueles em que os contribuintes podem transferir total ou parcialmente o ônus da contribuição para terceiros, sendo sua base econômica a transação com mercadorias e/ou serviços. Como exemplo podemos citar o Imposto Sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). (SILVA, Fernando Antônio Rezende da. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983, p. 159-160).

Com base no artigo 195, I, “b” da Constituição Federal de 1988; nos artigos 2º e 3º, “b” da Lei Complementar nº 7, de 7 de setembro de 1970; nos artigos 1º e 2º da Lei Complementar nº 70, de 30 de dezembro de 1991 e nos artigos 2º e 3º da Lei nº 9.718, de 27 de novembro de 1998,<sup>167</sup> os promotores da ação alegam que os fatos ilegais e inconstitucionais narrados ocorreram por iniciativa das empresas concessionárias, com ato omissivo da ANATEL. Com isso, os consumidores, repentinamente, estavam na contingência de arcar com mais estes dois tributos (COFINS E PIS/PASEP), quando jamais usufruíram esses serviços na condição de empregadores, empresas ou a ela equiparados, bem como por haverem ou não auferido faturamento mensal.

No entender do MPF criou-se uma exação<sup>168</sup> tributária indireta, qual seja: contribuições incidentes sobre serviços de telecomunicações. Todavia, alegam os signatários da ação civil pública:

[...] ao invés de beneficiar a coletividade como um todo, essa nova “exação tributária” beneficia somente as concessionárias/autorizatórias de serviços de telecomunicações, as quais estão a repassar aos seus “clientes” tributos que deveriam estar sendo por elas suportados. Resta evidente, assim, que o repasse/cobrança da COFINS e do PIS/PASEP aos consumidores dos serviços de telecomunicações, nos moldes como permitido (ou determinado) pela ANATEL, é inconstitucional, na medida em que esta fórmula fere todos os princípios da tributação contidos na Constituição Federal de 1988, dentre eles, os mais destacados, o da legalidade e o da pessoalidade (aspas e negrito no original).<sup>169</sup>

<sup>167</sup> BRASIL, Constituição, 1988, art. 195. “A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: [...] b) a receita ou o faturamento...” BRASIL, Lei Complementar 7/70, art. 2º. “O Programa de que trata o artigo anterior será executado mediante Fundo de Participação, constituído por depósitos efetuados pelas empresas na Caixa Econômica Federal.” BRASIL, Lei Complementar 7/70, art. 3º - “O Fundo de Participação será constituído por duas parcelas: [...] b) a segunda, com recursos próprios da empresa, calculados com base no faturamento, como segue: [...]”. BRASIL, Lei Complementar 70/91, art. 1º. “Sem prejuízo da cobrança das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), fica instituída contribuição social para financiamento da Seguridade Social, nos termos do inciso I do art. 195 da Constituição Federal, devida pelas pessoas jurídicas inclusive as a elas equiparadas pela legislação do imposto de renda, destinadas exclusivamente às despesas com atividades-fins das áreas de saúde, previdência e assistência social.” BRASIL, Lei Complementar 70/91, art. 2º. “A contribuição de que trata o artigo anterior será de dois por cento e incidirá sobre o faturamento mensal, assim considerado a receita bruta das vendas de mercadorias, de mercadorias e serviços e de serviço de qualquer natureza.” BRASIL, Lei nº 9.718/98, art. 2º “As contribuições para o PIS/PASEP e a COFINS, devidas pelas pessoas jurídicas de direito privado, serão calculadas com base no seu faturamento, observadas a legislação vigente e as alterações introduzidas por esta Lei”. Lei nº 9.718/98, art. 3º “O faturamento a que se refere o artigo anterior corresponde à receita bruta da pessoa jurídica”.

<sup>168</sup> Exação: arrecadação ou cobrança arbitrária e excessiva de impostos.

<sup>169</sup> RIO GRANDE DO SUL. Ação Civil Pública nº 2001.71.00.002845-6, p. 16-17.

Dentre outros pedidos, e com pedido de antecipação de tutela, requereu o Ministério Público Federal ao Juizado Federal de Primeira Instância, após oitiva da pessoa jurídica de direito público: a imediata suspensão do repasse da Cofins e do Pis/Pasep aos consumidores de serviços de telefonia fixa e móvel do Rio Grande do Sul; que as concessionárias/autorizatórias demandadas informem e comprovem em juízo (obrigação de fazer) o cumprimento da suspensão do repasse; informem também as demandadas aos seus consumidores, via faturas mensais, estarem procedendo de acordo com a decisão judicial, citando a respectiva ação e o juízo; comprovem as concessionárias/autorizatórias, em juízo, o cumprimento da decisão liminar, isto é, se realmente informaram os consumidores sobre a suspensão do repasse da Cofins e do Pis/Pasep; informe a ANATEL ao juízo, no prazo de 30 dias após antecipação da tutela, se, de fato, as empresas concessionárias suspenderam o repasse dos tributos Cofins e Pis/Pasep aos consumidores informando, ainda, o valor das tarifas líquidas autorizadas desde a data em que iniciaram o repasse da Cofins e do Pis/Pasep.

Por todo o exposto, requereu, por fim, o MPF, na condição de pedido principal, que fosse julgada procedente a ação civil pública, confirmando em sentença os pleitos liminares formulados no pedido de antecipação de tutela, condenando os réus às obrigações de fazer requeridas.

#### 4.2.4.3 Duplicação da rodovia federal BR-386, trecho Tabai-Estrela

Este último caso real de atuação da Assessoria Pericial constitui-se não numa ação civil pública, mas sim num procedimento administrativo denominado inquérito civil, expediente utilizado pelo Ministério Público, destinado a investigar e apurar a ocorrência de fatos. Além da Constituição Federal/88, art. 129, III, da Lei Complementar nº 75/93, art. 6º, VII, “c” e da Lei nº 7.347/85, art. 8º, § 1º<sup>170</sup> também a

<sup>170</sup> BRASIL, Constituição, 1988, art. 129. “São funções institucionais do Ministério Público: [...] III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos...” Lei Complementar nº 75/93, Art. 6º. “Compete ao Ministério Público da União: [...] VII - promover o inquérito civil e a ação civil pública para: [...] c) a proteção dos interesses individuais indisponíveis, difusos e coletivos, relativos às comunidades indígenas, à família, à criança, ao adolescente, ao idoso, às minorias étnicas e ao consumidor...” Lei nº 7.347/85, art. 8º “Para instruir a inicial, o interessado poderá requerer às autoridades competentes as certidões e informações que julgar necessárias, a serem fornecidas no

Resolução CSM PF nº 87/10, art. 1º,<sup>171</sup> conferem legitimidade e outorgam competência ao Ministério Público Federal para promover o citado expediente.

A Procuradoria da República no município de Lajeado/RS (PRM-Lajeado), após o exame de documentação<sup>172</sup> sobre as condições de trafegabilidade da rodovia federal BR-386, Pólo Lajeado, e, diante da relevância do assunto, aliada à notória aspiração das comunidades dos municípios que circunscrevem o Pólo Rodoviário de Lajeado, qual seja, a duplicação da BR-386, instaurou procedimento administrativo com vistas a acompanhar este caso, objetivando a reunião de documentação e obtenção de informações.

Dessa forma, a PRM-Lajeado encaminhou, através de ofício, documentação do procedimento administrativo autuado sob o nº 1.29.014.000018/2007-63 à Assessoria Pericial em Porto Alegre, mais especificamente ao Analista em Economia/Perito, autor da presente dissertação, solicitando deste profissional a elaboração de um laudo pericial sobre alguns quesitos formulados. Tal expediente foi instaurado também com a finalidade de acompanhar os trâmites relativos às obras de duplicação da rodovia federal BR-386, no trajeto compreendido entre os municípios de Tabaí e Estrela, situados no Vale do Rio Taquari, e há muito tempo reclamadas pelas comunidades locais, estando tal obra pública incluída no Programa da Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal.

O primeiro quesito indaga acerca de “qual a importância logística da duplicação da BR-386 na produção e economia do Rio Grande do Sul e Brasil, bem como benefícios econômicos e sociais”.

---

prazo de 15 (quinze) dias. § 1º O Ministério Público poderá instaurar, sob sua presidência, inquérito civil, ou requisitar, de qualquer organismo público ou particular, certidões, informações, exames ou perícias, no prazo que assinalar, o qual não poderá ser inferior a 10 (dez) dias úteis.”

<sup>171</sup> BRASIL. Resolução CSM PF nº 87/10, art. 1º “O inquérito civil é procedimento investigatório, instaurado e presidido pelo Ministério Público, destinado a apurar a ocorrência de fatos que digam respeito ou acarretem danos efetivos ou potenciais a interesses que lhe incumba defender, servindo como preparação para o exercício das atribuições inerentes às suas funções institucionais. Parágrafo único - O inquérito civil e o procedimento administrativo não são condição de procedibilidade para o ajuizamento das ações a cargo do Ministério Público, mas a realização de requisições, perícias, vistorias, recomendações, termos de ajustamento de conduta ou outras diligências imprescindem de sua instauração, nos termos desta Resolução.” [...] Resolução CSM PF nº 87/10, art. 14 “Havendo necessidade de realização de perícias ou elaboração de laudos técnicos, o membro do Ministério Público presidente do inquérito civil poderá solicitar auxílio às Câmaras de Coordenação e Revisão ou à Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, para que providenciem recursos de natureza financeira ou humana, utilizando-se, inclusive, de convênios com instituições técnicas. Parágrafo único - As Câmaras de Coordenação e Revisão e a Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão manterão listas atualizadas de convênios, disponíveis, inclusive nos seus respectivos sítios da Internet.” (BRASIL. **Resolução CSM PF nº 87/10**. Disponível em: <<http://csm pf.pgr.mpf.gov.br/resolucoes/indice>>. Acesso em: 12 jun. 2010).

<sup>172</sup> Procedimento Administrativo nº 1.29.014.000018/2007-63, p. 55-147.

Iniciando a resposta ao quesito, argumentou-se que em tempos atuais de mercado globalizado e alta competitividade entre empresas ávidas em reduzir custos, a logística<sup>173</sup> é o grande diferencial em termos de gestão administrativa. A importância que se tem atribuído a essa área deve-se ao fato de as organizações necessitarem investir vultosas somas de recursos em centros de distribuição, construção ou até mesmo em readequação, *layouts*, equipamentos de movimentação e armazenagem, *softwares* de gestão e roteirização, radiofrequência, *hardwares*, bem como em consultoria, tornando-se, com isso, altamente competitivas, com baixos custos e uma maior lucratividade.

Adequada infraestrutura ao transporte de mercadorias constitui-se item deveras importante para o bom desempenho da economia gaúcha, pois, dada sua posição geográfica, distante dos principais mercados consumidores nacionais, faz com que os custos de transporte e logística sejam fundamentais para manter a competitividade da produção do Rio Grande do Sul.

Localizado ao mesmo tempo no extremo sul do Brasil e no centro do Mercosul, essa posição de fronteira ocupada pelo Rio Grande do Sul faz com que sua rede de transportes possua pontos de articulação tanto com o Brasil quanto com o exterior. Com isso, além dos fluxos de mercadorias produzidas e consumidas no estado, trafegam por seu sistema de transportes a grande maioria de produtos entre o resto do Brasil, o Uruguai e a Argentina, seja pela BR-116 como pela BR-101.

Obra pública há muito reclamada pelas comunidades da região do Vale do Rio Taquari, e contando ainda com grandes atrativos naturais e culturais decorrentes do relevo serrano e da colonização alemã e italiana, a duplicação da BR-386, especialmente no trecho entre os municípios de Estrela e Tabaí será de fundamental importância à economia da região.

Dentre os principais benefícios econômicos e sociais, advindos das obras de duplicação, destacam-se:

a) Concentrando boa parte da movimentação de cargas e produção agrícola provenientes das regiões norte, missões, centro e parte da serra com destino à capital, e ao litoral, incluindo o entroncamento rodo-ferro-hidroviário do

---

<sup>173</sup> Logística é o ramo da administração de empresas, na área de gestão empresarial, que trata da aquisição, movimentação, transporte e armazenamento de matérias-primas e mercadorias acabadas. Empresas que implementam uma boa logística, da produção inicial à entrega final dos produtos, obtêm vantagens competitivas em relação às concorrentes.

Rio Taquari em direção ao porto de Rio Grande, e sempre com acentuado tráfego, a duplicação resultaria em diminuição dos custos com transporte, pois em rodovias com pista única, além do tempo médio de viagem ser superior, ocasionando com isso sensível desgaste de peças da frota (freios, pneus, componentes do motor) e maior consumo médio de combustível, além de desperdício considerável nas cargas de caminhões graneleiros;

b) Em rodovias com pista dupla, o peso de veículos não se concentra apenas em uma faixa de rodagem e, portanto, sua vida útil é superior àquelas de pista simples, além de sua manutenção ser menos onerosa e frequente;

c) É sabido que regiões dotadas com infraestrutura moderna possuem forte argumentação para atrair projetos de novas empresas, ou mesmo a ampliação de plantas já existentes, devido ao fácil deslocamento de produtos e serviços. O Vale do Taquari é caracterizado como uma das três regiões mais dinâmicas do estado, com menores índices de informalidade na economia, além de excelente potencial na geração de empregos, com elevados índices relativos a geração de tributos e recolhimento de encargos sociais.

d) Decorrentes do desenvolvimento sócio-econômico da região em face dos investimentos rodoviários realizados, outros benefícios se expressam em termos da valorização real das propriedades localizadas sob a área de influência da rodovia.

e) A expansão de investimentos públicos em infra-estrutura, seja na construção de uma nova rodovia, seja na duplicação de uma já existente, de duas para quatro faixas de tráfego, como no caso em tela, também estimula a atividade econômica da região através:

e.1) Da contratação de mão-de-obra local, especializada ou não (operários, técnicos, engenheiros), o que eleva os níveis de emprego e renda;

e.2) De indústrias de setores diretamente envolvidos com a obra (areia, asfalto, cimento, pedra, brita, máquinas/equipamentos) que, pelo mecanismo do multiplicador de investimentos, incrementam sua produção, gerando mais faturamento, impostos, emprego e renda, devolvendo à economia regional sob a forma de crescimento e prosperidade os recursos financeiros ali aportados.

f) Enfim, dentre os benefícios arrolados, destaca-se sobremaneira aqueles decorrentes da diminuição do número de acidentes de trânsito, e, conseqüentemente o de feridos e óbitos, valorizando-se a vida. Esse benefício

acarreta, ainda, economia de recursos públicos destinados à saúde, na medida em que haverá menor número de pessoas feridas, cujo tratamento de recuperação exige estrutura hospitalar onerosa e, dependendo da gravidade do caso, deveras extenso.

O segundo quesito versa sobre “qual impacto teria a duplicação da rodovia (trecho Tabai-Soledade), seja na redução dos custos de frete, seja no aumento da capacidade de escoamento da produção e até a propiciar o desenvolvimento da região norte do estado”.

Ponderou-se inicialmente que o trecho a ser duplicado, de acordo com o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal, com extensão de 33 km, situa-se entre os municípios de Tabai e Estrela. Já com relação à duplicação do trecho compreendido entre Tabai e Soledade, o mesmo não está contemplado com qualquer estudo ou projeto. No entanto, as mesmas observações relativas aos benefícios econômicos e sociais aqui analisados estendem-se a trechos com maior extensão.

Sendo uma função direta do estado de conservação do pavimento e trafegabilidade das rodovias, o custo operacional dos veículos, especialmente dos caminhões, é fortemente afetado por aquelas variáveis. Os custos fixos<sup>174</sup> mensais por viagem (depreciação, remuneração do capital, salário de motorista, seguros e licenciamento) elevam-se, pois o tráfego por rodovias em mau estado de conservação reduz a velocidade dos veículos, fazendo com que os mesmos realizem menor número de viagens em relação ao potencial. Já no caso dos custos variáveis (combustível, pneus, peças, lubrificação e lavagem), estes aumentam consideravelmente à medida que o estado de conservação da rodovia piora ou que sua capacidade de tráfego aproxima-se do limite.

Dessa forma, com infraestrutura adequada, os custos de transporte são reduzidos, devendo, em tese, reduzir o valor geral dos fretes e baixando os preços dos produtos transportados por via rodoviária. Em consequência, provocaria, por um lado, uma elevação na capacidade de consumo do mercado interno e, por outro, um aumento da competitividade dos produtos brasileiros no comércio internacional.

Enfim, rodovias duplicadas facilitam sobremaneira o escoamento da produção, seja industrial ou agrícola, esta mormente em períodos de supersafra,

---

<sup>174</sup> REIS, Neuto Gonçalves dos. **Impacto do estado das rodovias sobre o custo operacional dos caminhões**: Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística. Disponível em: <<http://www.ntcelogistica.org.br/tecnico/impactorod.asp>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

que, dada suas características de produtos perecíveis, necessitam de um sistema de transporte rápido e eficiente, mantendo a produtividade elevada para enfrentar custos e despesas.

O terceiro e último quesito apresentado quer saber se “considerando o levantamento estatístico de dados dos acidentes ocorridos na BR-386 (fls. 238/240 do PA), elaborado pela Polícia Rodoviária Federal, qual a redução do risco morte poderia ser observada com a duplicação da rodovia”.

Após análise integral do trabalho estatístico elaborado pela 4ª Delegacia da 9ª Superintendência Regional da Polícia Rodoviária Federal no município de Lajeado/RS<sup>175</sup>, estruturou-se a tabela seguinte, transcrevendo os dados referentes ao trecho “D”, compreendido entre os municípios de Tabai e Canoas, numa extensão de 60km, haja vista referido percurso de 1996 a 2001 possuir pista simples e de 2002 a 2006 pista dupla, e considerando que, durante o período de obras (1997 a 2001), a rodovia manteve-se em pista simples:

**Tabela 7 - Acidentes Trecho Tabai-Canoas, 1996-2006**

Ano	Mortos	Feridos	Acidentes
1996	24	211	438
1997	21	267	527
1998	14	231	459
1999	12	218	527
2000	17	185	493
2001	8	151	441
2002	14	149	445
2003	16	208	425
2004	14	227	397
2005	9	207	395
2006	9	184	370

Elaboração do autor.

Fonte: 4ª Delegacia da Polícia Rodoviária Federal no município de Lajeado/RS

Da comparação da quantidade de vítimas fatais havida durante o ano de 1996 em relação ao de 2002, admitido como primeiro ano com o trecho completamente

<sup>175</sup> Procedimento Administrativo nº 1.29.014.000018/2007-63, p. 238-240.

duplicado, observou-se uma redução no número de óbitos de 41,6% (14/24) . Adotando-se, em novo cotejo, o ano de 2002, relacionado com o de 2006, obteve-se nova queda do número de óbitos, desta feita na ordem de 35,7% (9/14).

Já empiricamente comprovado, ocorrem ganhos em segurança viária na duplicação de rodovias, uma vez que serão fortemente reduzidas as colisões frontais, estas com alto risco de mortes. Ademais, em rodovias com maior fluidez de tráfego acontecem menos paradas repentinas, ocasionando menor número de colisões traseiras.

## 5 CONCLUSÃO

Fiel à proposta original e constituindo-se em seu foco central, o presente trabalho teve como objetivo precípua descrever e analisar a defesa do consumidor em suas relações, seja como cidadão, seja como agente econômico, tanto no Brasil quanto em outros mercados capitalistas desenvolvidos, além de mostrar a atuação institucional, por parte do Ministério Público Federal, na defesa dos direitos e interesses da sociedade e suas relações de consumo.

No Brasil, em curto período de tempo, esse personagem, o consumidor, fundamental ao bom desempenho de qualquer sistema econômico, conquistou um espaço deveras significativo, além de importância e respeito em suas relações comerciais perante a sociedade.

A efetiva preocupação, tanto do poder público quanto da sociedade civil organizada, com o cidadão consumidor no Brasil revelou-se um fenômeno recente, ao contrário de países com economias desenvolvidas, onde este processo teve início há bem mais tempo.

O estudo mostrou que a efetiva defesa das relações de consumo ao longo da história no Brasil iniciou de forma tímida no início dos anos 1970. Até então, tudo o que havia com referência ao consumo limitava-se a uma legislação federal que apenas regulava as atividades do comércio, podendo-se citar a Lei de Economia Popular (Lei nº 1.521/51), que por sua vez punia com sanções agentes econômicos que praticavam condutas nocivas; a Lei Delegada nº 4 (1962) e a Lei de Repressão ao Abuso Econômico (1962).

O processo de construção de uma legislação protetora do consumidor inicia-se em 1971, ocasião em que o parlamentar carioca Emílio Nina Ribeiro tomou a iniciativa pioneira de protocolar na Câmara dos Deputados um projeto de lei específico sobre a defesa das relações de consumo, no qual propunha a criação do Conselho de Defesa do Consumidor, não logrando êxito, tendo sua proposta sido considerada inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa Legislativa.

Ainda durante os anos 1970, pode-se citar a criação do primeiro órgão de defesa do consumidor no Brasil, o PROCON no Estado de São Paulo, o primeiro

a prestar um serviço público, estatal, na defesa das relações de consumo, bem como o Conselho de Defesa do Consumidor no Rio de Janeiro; a Associação de Defesa e Orientação do Consumidor em Curitiba e a Associação de Proteção ao Consumidor em Porto Alegre, marcando o início da luta de uma sociedade civil organizada que clamava por seus direitos e por cidadania.

O avanço no aperfeiçoamento das relações de consumo no Brasil dá-se nos anos 1980, conforme exposto no trabalho, quando houve grande impulso no sentido de novas e fundamentais conquistas dos consumidores para a proteção de seus direitos, tais como a criação do Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, órgão do Ministério da Justiça para assessorar o Presidente da República e a sanção da lei que disciplina a ação civil pública. No entanto, é com a promulgação da Carta Constitucional de 1988 que o Brasil atinge um elevado nível em termos de proteção ao consumidor.

Elaborada por determinação de artigo transitório da Constituição de 1988 e classificada dentre as mais avançadas do mundo na matéria, a Lei nº 8.078/90, mais conhecida como Código de Defesa do Consumidor teve por meta a regulamentação das relações do mercado de consumo e também criar uma política efetiva para melhorar as transações de negócios, almejando proteger o elo mais fraco destas, os consumidores, contra os mais poderosos, as empresas. O diploma normativo em tela teve o cuidado de criar condições no sentido de que as soluções encontradas para as pendências na área do consumo sejam, sempre que possível, satisfatórias para os dois lados.

O respeito à dignidade do consumidor, os cuidados com sua saúde e segurança, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria na qualidade de vida da população consumidora, bem como a transparência e harmonia das relações de consumo inseridos no Código de Defesa do Consumidor no Brasil revelou-se outro fator positivo e com méritos.

Reconhecendo a importância do consumidor como agente econômico e social no desenvolvimento dos países, além da necessidade de protegê-lo em suas relações de mercado, a Organização das Nações Unidas editou a Resolução 39/248 de 16 de abril de 1985, que continha uma série de normas e recomendações internacionais aos governos dos países-membros, sobretudo àqueles em vias de desenvolvimento, representando, com isso, um grande passo em benefício dos milhões de consumidores do mundo inteiro.

No mercado norte-americano, a preocupação com a defesa das relações de consumo surge ao final do século XIX com o início da industrialização e com ela vieram os movimentos sociais de trabalhadores que lutavam por melhores condições de trabalho nas fábricas, quando são tomadas as primeiras medidas legais efetivas na direção de proteger os consumidores, como o *Meat Inspection Act* e o *Pure Food and Drugs Act*.

Devido a pressões, tanto dos movimentos sociais quanto do Congresso dos Estados Unidos, seriam criadas mais tarde pelo governo daquele país a *Federal Trade Commission* para controlar o mercado concorrencial entre empresas e publicidade enganosa e a *Food and Drug Administration*, dando início a uma política de defesa das relações de consumo no mercado norte-americano.

O auge à proteção do consumismo americano situa-se nos anos 1960 e 1970. A mensagem enviada ao Congresso pelo presidente John F. Kennedy em 1962 alerta a nação para a importância do consumidor como agente econômico, enfatizando que o Estado deve direcionar suas atenções a esse grupo dentro de uma economia capitalista, além de reconhecer e introduzir os quatro direitos fundamentais do consumidor: direito à segurança, à informação, à escolha e de ser ouvido.

Os movimentos sociais são fortes e intensos nesse período nos Estados Unidos, onde a sociedade civil organizada pressiona por seus direitos, que estendem-se desde igualdade racial até o consumo consciente, passando por questões como medicamentos com substâncias nocivas e preservação do meio-ambiente. Essa pressão social obteve resultados práticos, tendo o Congresso americano produzido extensa legislação, indo além da seara das relações de consumo, abrangendo outros grupos sociais.

Com a posse de Ronald Reagan na Presidência da nação no início dos anos 1980 o neoliberalismo econômico dominou nos Estados Unidos, com o argumento de que havia uma ingerência excessiva de regulamentações por parte do governo federal no mercado. Dessa forma, esta lacuna foi preenchida pelo Poder Judiciário, onde os juízes passaram a decidir as questões que envolvessem o mercado de consumo.

A defesa das relações de consumo na União Europeia tem início efetivo nos anos 1970, já que tanto o Tratado de Paris, assinado 1951, instituidor da

Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, quanto o Tratado de Roma, de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Europeia não faziam qualquer alusão aos consumidores.

A proteção aos agentes econômicos e suas relações no mercado em países da União Europeia fortaleceu-se quando da assinatura do Tratado de Maastricht, tendo este contrato internacional dedicado um capítulo específico à defesa das relações de consumo. Isto significou o início efetivo de uma política comunitária sólida que passou a proteger a classe consumidora dos países-membros, com uma base jurídica certa e incontestável favorecendo os cidadãos.

O Tratado de Amsterdã assinado em 1997 ampliou a política comunitária da União Europeia para assuntos que dizem respeito à proteção das relações dos consumidores no mercado, uma vez que aperfeiçoa a matéria constante no tratado anterior, assegurando aos consumidores direitos à informação, à educação e à organização para defender seus interesses, benefícios esses não previstos em Maastricht.

Refletindo o incipiente processo de redemocratização do Brasil após mais de vinte anos sob um regime autoritário, a Constituição brasileira promulgada em 1988 possui diversos artigos que referem-se à defesa das relações de consumo por parte do Estado, fato este não ocorrido nas constituições anteriores, inclusive determinando a elaboração, pelo Congresso Nacional, de um diploma legal específico sobre a matéria, sendo conhecido como Código de Defesa do Consumidor, que seria sancionado dois anos depois.

Essa mesma Constituição, ao qualificar o Ministério Público como uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e também dos interesses sociais e individuais indisponíveis, estabelece que lei complementar da União, de iniciativa do Procurador-Geral da República, estabelecerá a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União, fixando, ainda, garantias e vedações aos seus membros, além de enumerar suas funções institucionais.

O diploma legal referido no parágrafo anterior foi sancionado em 20 de maio de 1993. A Lei Complementar nº 75/93, também conhecida como Lei Orgânica do Ministério Público da União, prevê que, dentre outras incumbências, compete ao órgão ministerial a proteção aos direitos do

consumidor, além de defender a ordem econômica e financeira.

O trabalho expôs em seu último capítulo um panorama geral sobre as instituições Ministério Público da União, o Ministério Público Federal e, mais especificamente, ateve-se à Procuradoria da República no Rio Grande do Sul, com seus organogramas administrativos e as atribuições institucionais de cada um deles, bem como seus recursos constitucionais e legais, para atuar tanto na defesa das relações de consumo, quanto na defesa da concorrência e da ordem econômica, mostrando o trabalho deveras relevante e a eficiência de um órgão com perfil investigatório e fiscalizatório.

A apresentação de três casos reais em que o Ministério Público Federal no Rio Grande do Sul, leia-se Procuradoria da República, atuando em defesa da população em suas relações de consumo e também de sua cidadania, expôs a relevância do trabalho de um órgão público que tem por missão precípua proteger a sociedade contra os perigos das condutas contrárias à lei.

Por fim, a presente dissertação não objetivou esgotar o assunto sobre a defesa das relações de consumo no Brasil e em outros países. Pelo contrário, espera-se que outros trabalhos científicos venham aprimorar as questões sobre a matéria.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, João Batista de. **A proteção jurídica do consumidor**. São Paulo: Saraiva, 2003.

AMARAL, Luiz Otávio de Oliveira. História e fundamentos do direito do consumidor. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 78, n. 648, p. 31-45, out. 1989.

ANTAS JÚNIOR, Ricardo Mendes (Org.). **Desafios do consumo**. Petrópolis: Vozes, 2007.

ANVERSA, Gerson Luís Albrecht. **A defesa da concorrência no Brasil**: experiência histórica, fundamentos teóricos e ação do Ministério Público Federal. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do. Porto Alegre, 2004.

AS AGRURAS do consumidor. **Correio do Povo**, Porto Alegre, p. 4, 13 set. 2009.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SHOPPING CENTERS. [Site] Disponível em: <<http://www.portaldoshopping.com.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

BRASIL. [Constituição, 1934]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 16 de julho de 1934. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em: 23 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. [Constituição, 1937]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**: outorgada em 10 de novembro de 1937. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. [Constituição, 1946]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**: promulgada em 18 de setembro de 1946. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 24 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. [Constituição, 1988]. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. [Constituição, 1988]. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Consumerismo no Brasil**: relatório apresentado pelo Deputado Gérson Camata junto à CPI do Consumidor em 1977. Brasília, 1978.

\_\_\_\_\_. **Portal da Constituição Cidadã**. Disponível em: <<http://www.congresso.gov.br/anc88/>>. Acesso: 25 maio 2009.

\_\_\_\_\_. **Projeto de Lei n. 70**, de 03.05.1971. Cria o Conselho de Defesa do Consumidor. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 27 mar. 2009.

BRASIL. **Decreto de 28 de setembro de 1995**. Cria a Comissão Nacional Permanente de Defesa do Consumidor, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em: 26 jul. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 2.181**, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 6 jul. 2009.

BRASIL. **Decreto nº 6.061**, de 15 de março de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Justiça, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 27 jul. 2009.

BRASIL. Justiça Federal. Seção Judiciária do Rio Grande do Sul. **Portal da Justiça Federal da 4ª Região**. Disponível em: <<http://www.jfrs.gov.br/pagina.php?no=127>> Acesso em: 3 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 7**, de 7 de setembro de 1970. Institui o Programa de Integração Social e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 4 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 70**, de 30 de dezembro de 1991. Institui contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 4 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 75**, de 20 de maio de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União - MPU). Dispõe sobre a organização, as atribuições e o

Estatuto do Ministério Público da União. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 11 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 1.521**, de 26 de dezembro de 1951. Altera dispositivos da legislação vigente sobre crimes contra a economia popular. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **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. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 21 maio 2010.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.078**, de 11 de setembro de 1990. (Código de Defesa do Consumidor). Dispõe sobre a proteção ao consumidor e dá outras providências. Art. 4º. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 14 ago. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.137**, de 27 de dezembro de 1990. Define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 7 maio. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.884**, de 11 de junho de 1994. Transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 26 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.099**, de 26 de dezembro de 1995. Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.presidencia.gov.br/>> Acesso em: 28 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.718**, de 27 de novembro de 1998. Altera a Legislação Tributária Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 4 jun. 2010.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Defesa do consumidor**: textos básicos. Brasília: Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, 1987.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor. **[Site]** Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/dpdc/data/Pages/MJ5E813CF3PTBRIE.htm>> Acesso em: 23 abr. 2010.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Conselho Superior do Ministério Público Federal**. Disponível em: <<http://csmpf.pgr.mpf.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

\_\_\_\_\_. **Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <<http://www.prms.mpf.gov.br/inst/Definicao.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2010.

\_\_\_\_\_. **Procuradoria-Geral da República**. Disponível em: <<http://ccr3.pgr.mpf.gov.br/institucional/apresentacao>>. Acesso em: 28 abr. 2010.

BRASIL. Ministério Público Federal. Conselho Superior. **Resolução nº 87**, de 6 de abril de 2010. Regulamenta, no âmbito do Ministério Público Federal, a instauração e tramitação do Inquérito Civil (art. 6º, VII, da Lei Complementar nº 75/93 e art. 8º, § 1º, da Lei nº 7.347/85). de 6 de abril de 2010. Disponível em: <<http://csmpf.pgr.mpf.gov.br/>>. Acesso em: 8 jun 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979)**. Brasília: IBGE, 1974.

BRASIL. **Resolução CSM PF nº 87/10**. Disponível em: <<http://csmpf.pgr.mpf.gov.br/resolucoes/indice>>. Acesso em: 12 jun. 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. [Site] Disponível em: <[http://ec.europa.eu/index\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/index_pt.htm)>. Acesso em: 3 mar. 2010.

COMPARATO, Fábio Konder. Proteção do consumidor: importante capítulo do direito econômico. **Revista de Direito Público**, São Paulo, v. 19, n. 80, p. 185-196, out./dez. 1986.

COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPEIA. **Ato Único Europeu**. Disponível em: <[http://europa.eu/abc/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm)>. Acesso em: 11 fev. 2010.

CONSUMIDORES armados até os dentes. **Revista VEJA**, São Paulo, p. 59, 20 mar. 1991.

COSTA, Jurandir Freire. A fúria de um mundo agonizante. **Folha de S.Paulo**, p. A-22, 01 abr. 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u54275.shtml>> Acesso em: 27 ago. 2009.

FELLOUS, Beyla Esther. **Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FUNDAÇÃO DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR DO ESTADO DE SÃO PAULO. **PROCON-SP**. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br/>> Acesso em: 15 jul, 2009.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Instituto Brasileiro de Economia. **Sondagem de expectativas do consumidor: aspectos conceituais e metodológicos**. Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <<http://www.fgv.br/ibre/fgvdados>>. Acesso em: 24 ago. 2009.

GIGLIO, Ernesto Michelangelo. **O comportamento do consumidor**. São Paulo: Thomson, 2005.

GLÓRIA, Daniel Firmato de Almeida. **A livre concorrência como garantia do consumidor**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

GREMAUD, A. P.; VASCONCELLOS, M. A. S.; TONETO JÚNIOR, R. **Economia brasileira contemporânea**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRINOVER, Ada Pellegrini et al. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

KOTLER, Philip. **Marketing**: edição compacta. São Paulo: Atlas, 1996.

MAZZILI, Hugo Nigro. **Introdução ao Ministério Público**. São Paulo: Saraiva, 2005.

NAÇÕES UNIDAS. **[Informações]**. Disponível em: <[http://www.onu-brasil.org.br/sistema\\_onu.php](http://www.onu-brasil.org.br/sistema_onu.php)>. Acesso em: 25 set. 2009.

OLIVEIRA, Amanda Flávio de. O Sistema Nacional de Defesa do Consumidor: histórico. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 44, out./dez. 2002.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio. SMIC.

PROCON Porto Alegre. **Construindo a cidadania**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, 2009.

PORTO ALEGRE. Secretaria Municipal da Produção, Indústria e Comércio. **PROCON Porto Alegre**. Disponível em: <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/procon/>>. Acesso em: 23 abr. 2009.

REGIME de oligopólio. In: SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia do século XXI**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

REIS, Neuto Gonçalves dos. **Impacto do estado das rodovias sobre o custo operacional dos caminhões**: Associação Nacional do Transporte de Cargas e Logística. Disponível em: <<http://www.ntcelogistica.org.br/tecnico/impactorod.asp>>. Acesso em: 11 jun. 2010.

RIOS, Josué. **A defesa do consumidor e o direito como instrumento de mobilização social**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

SALGADO, Lúcia Helena. **Agências Regulatórias na experiência brasileira**: um panorama do atual desenho institucional. Rio de Janeiro: IPEA, 2003.

\_\_\_\_\_. **As políticas de concorrência (ou antitruste)**: um panorama de experiência mundial e sua atualidade para o Brasil. Brasília: IPEA, 1992.

SANDRONI, Paulo. **Dicionário de economia**. São Paulo: Abril, 1985.

SÃO PAULO. Secretaria de Justiça e da Defesa da Cidadania. **PROCON: 25 Anos**. São Paulo, 2001.

SIDOU, J. M. Othon. **Proteção ao consumidor**. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

SILVA, Fernando Antônio Rezende da. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 1983.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 1994.

SILVA, José Luiz da. **A história da defesa do consumidor no Brasil: 1975-2000**. Porto Alegre: Nova, 2001.

SODRÉ, Marcelo Gomes. **Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

SORJ, Bernardo. **A nova sociedade brasileira**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

SPECIAL Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest. Disponível em: <<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=9108&st=&st1=>>. Acesso em: 9 dez. 2009.

TASCHNER, Gisela Black. **Cultura, consumo e cidadania**. São Paulo: Edusc, 2009.

\_\_\_\_\_. **Proteção do consumidor: um estudo comparativo internacional**. São Paulo: EAESP/FGV, 1995.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Amsterdã**. Disponível em: <[http://europa.eu/abc/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm)>. Acesso em: 21 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. **Tratado de Maastricht**. Disponível em: <[http://europa.eu/abc/treaties/index\\_pt.htm](http://europa.eu/abc/treaties/index_pt.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2010.

ZAVASKI, Teori Albino. **Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos**. São Paulo: Revista do Tribunais, 2006.

ZIONI, Cecília; SOARES, Jane. Adeus ao fantasma. **Revista Problemas Brasileiros**, São Paulo, n. 329, p.4 -13, set./out. 1998.

ZÜLZKE, Maria Lucia. **Abrindo a empresa para o consumidor**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.