

# A PROTEÇÃO AO CONSUMIDOR NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

*ARI KARDEC DE MELO*

(Livre Docente pela UFSC; Professor do CPGD/UFSC)

## *O macrojurídico e o macro-econômico*

A história do desenvolvimento das atividades econômicas registra a predominância da produção sobre as demais fases do processo produtivo. Quer no pensamento mercantilista, com sua concepção metalista; quer nos ideais do fisiocracismo, voltado aos recursos fundiários como base da riqueza; quer na escola clássica como expressão do liberalismo econômico, dificilmente encontraremos maiores preocupações com o agente do processo econômico chamado “consumidor”.

A função consumo recebeu especial atenção na obra do economista J. M. Keynes, notadamente a relação entre o consumo e a renda. A propensão para consumir passa a ser considerada “uma das relações estratégicas que afetam o comportamento da economia como um todo, sendo assim uma macrovariável que merece ser analisada separada e cuidadosamente”. (1)

A macroeconomia, analisando o comportamento da economia como um todo, preocupa-se com tais problemas, envolvendo a renda, o consumo, os preços e a poupança. Porém, a presença do consumidor como agente final do processo produtivo, suas angústias e necessidades de superar a pressão dos salários inadequados ou a excessiva margem lucrativa de

muitos empresários produtores e de responsáveis pela distribuição e circulação de bens, não deixa de compor o contexto macroeconômico, como objeto da sócio-economia, ou, no mundo jurídico, do Direito Econômico.

Podemos afirmar, com Eros Roberto Grau, que o Direito Econômico é “sistema normativo voltado à ordenação do processo econômico desde o ponto de vista macrojurídico”. (2)

Distingue-se, assim, suas normas daquelas que tratam da regulamentação a nível microjurídico das relações econômicas, caso do Direito Comercial, sendo, portanto, pertinente e necessário relacionar-se o macrojurídico com o macroeconômico.

Em suma, o Direito Econômico regulamentando juridicamente a atividade econômica, com vistas à proteção do interesse social, no qual estão inseridos o controle dos preços, o comportamento empresarial no processo econômico e a proteção ao consumidor, trata, sem dúvida, de componentes do raciocínio macroeconômico, da análise e do desenvolvimento de determinadas políticas econômicas.

### ***O conceito de consumidor e a sociedade de consumo***

“Consumo es el uso directo y final de artículos o servicios que satisfacen las necesidades de los seres humanos” (3). Assim, Albert L. Meyers compreende esta fase do processo econômico, fim e objetivo maior de toda a atividade produtiva.

José Wilson de Queiroz, no seu “Direito Econômico, louvando-se no dicionário americano Ballantine’s Law Dictionary, considera consumidor, tanto sob o aspecto do direito quanto da economia, “aquele pertencente à grande classe afetada pela alta ou baixa dos preços, da boa ou má qualidade da mercadoria, da regulamentação pública dos produtos e da intermediação” (4).

Com preocupação mais contratualista, Othon Sidou, após lembrar que os léxicos definem consumidor quem compra para gastar em uso próprio, conceitua-o como sendo “qualquer pessoa, natural ou jurídica, que contrata, para sua utilização, a aquisição de mercadoria ou a prestação de serviço, independentemente do modo de manifestação da vontade, isto é, sem forma especial, salvo quando a lei expressamente o exigir” (5).

Independente do direcionamento que se queira imprimir ao conceito de consumidor, este é, na verdade, o objetivo de todo o processo produtivo. Produzem-se bens e serviços para serem consumidos. O consumidor, na sociedade hodierna, sociedade consumista por excelência, passa a ser o ponto de referência da atividade econômica, preocupação constante no complexo relacionamento jurídico-econômico.

Com propriedade afirma Washington P. A. de Souza que o instituto do consumo em Direito Econômico corresponde às próprias exigências da sociedade atual (6). As grandes empresas, nacionais, bi ou multinacionais, surgem e estruturam-se no Estado contemporâneo, que se obriga, por sua vez, a criar mecanismos jurídicos e convenientemente adequados à proteção do interesse quase sempre ameaçado da grande maioria dos consumidores.

Diante da oferta a cada dia mais intensa de toda a sorte de produtos, envolvido psicológica e sutilmente pela propaganda utilizada através dos meios de comunicação de massa, principalmente rádio e televisão, o consumidor sentir-se-ia indefeso “contra a qualidade dos produtos que lhe são oferecidos, as manipulações dos preços no mercado, o impacto das mercadorias supérfluas, nocivas e até destrutivas, como na indústria de armamentos”(7). não fosse a ação fiscalizadora e repressiva da máquina estatal.

### ***Legislação brasileira de proteção ao consumidor***

No Brasil editaram-se algumas leis que direta ou indiretamente objetivaram proteger a parte mais fraca no processo produção-consumo, ou seja, o consumidor final. Problemas relacionados com os preços e com a qualidade dos produtos ganham importância; define-se a responsabilidade do vendedor quanto ao preço, o peso e a medida, aponta-se a responsabilidade do produtor quanto ao material empregado (insumos), condições intrínsecas do produto que possam causar danos a quem o consome.

Legislação esparsa, muitas vezes considerada ineficaz, desatualizada, defasada no tempo e nos objetivos, quase sempre esquecida ou controlada por organismos estatais inoperantes.

Há pouco registrava-se que a política econômica estabelecida pela Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP), ao deli-

berar ser o próprio mercado o mais eficaz instrumento de controle de preço ao consumidor, levou a SUNAB a suspender diversas portarias que regulamentavam o preço máximo de inúmeros produtos oferecidos ao consumo. A iniciativa do Estado passou a distanciar-se da realidade social, fazendo com que surgissem algumas instituições de caráter privado, fruto da conscientização e da união dos consumidores, tais como as “associações de consumidores” “associações de donas de casa”, etc.

Atualmente a edição do Decreto-Lei nº 2.284, de 10 de março de 1986 desencadeou novo processo de proteção ao consumidor, desenvolvido com mais seriedade e objetividade, quando comparado com experiências anteriores, apesar das falhas que se lhes possam apontar.

Sem pretender de forma alguma exaurir a matéria, relacionamos algumas leis que no direito positivo brasileiro visam a proteger o consumidor, inclusive instituindo e disciplinando a organização de instituições com tais finalidades, nos últimos 25 anos:

Lei nº 4.137, de 10-09-62. Esta Lei objetivou a repressão ao abuso do poder econômico; criou o CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) órgão com função antitruste;

Lei Delegada nº 4, de 26-09-62. Dispunha sobre a intervenção estatal no domínio econômico com o intuito de assegurar a livre distribuição de produtos ao consumo do povo;

Lei Delegada nº 5, de 26-09-62. Criou a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), tendo, entre outras atribuições, a de “promover a melhoria dos níveis de consumo e dos padrões de nutrição do povo”.

Lei Delegada nº 6, de 26-09-62. Autorizou a constituição da Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), pela SUNAB, com a finalidade de participar, diretamente, da execução dos planos e programas de abastecimento elaborados pelo Governo, relativamente à comercialização dos gêneros alimentícios, essenciais ou em carência, e agir como elemento regulador do mercado, ou para servir, de forma supletiva, áreas não suficientemente atendidas por empresas comerciais privadas, em regime competitivo;

Decreto nº 53.678, de 11-03-64. Criou o Comissariado de Defesa da Economia Popular, para em colaboração com a SUNAB, tomar

todas as providências legais que resguardem e defendam o povo de tudo que represente extorsão e ganância;

Lei nº 4.728, de 14-07-65. Regulamentou o mercado de capitais no país. Funcionou como instrumento de estímulo ao consumo, pela introdução do crédito direto ao consumidor;

Decreto nº 57.271, de 16-11-65. Criou a Comissão Nacional de Estímulo à Estabilização de Preços (CONEP), instituindo sistema de incentivos à estabilização de preços no mercado interno;

Decreto-lei nº 2, de 14-01-66. Reforçou os meios de ação empregados pela SUNAB;

Decreto nº 63.196, de 29-08-68. Dispôs sobre o sistema regulador de preços no mercado interno, criando o Conselho Interministerial de Preços (CIP). Extinguiu, no art. 14, a CONEP;

Decreto nº 78.171, de 02-08-76. Dispõe sobre o controle e a fiscalização sanitária das águas minerais destinadas ao consumo humano;

Lei nº 6.360, de 23-09-76. Dispõe sobre a vigilância sanitária a que ficam sujeitos os medicamentos, as drogas, os insumos farmacêuticos e correlatos;

Portaria nº 59, de 10-03-82. Cria, na Secretaria Nacional do Abastecimento — SNAB, a Coordenadoria de Orientação e Defesa do Consumidor — CODECON, tendo, entre outras finalidades, a de “concretizar os legítimos direitos do consumidor em ter acesso ao maior número de informações na área de alimentação, saúde, higiene e legislação, instrumentalizando-o para que possa participar, determinadamente, como sujeito principal da finalidade do processo econômico”.

### ***O Decreto-lei nº 2.284, de 10-03-86 (Plano Cruzado)***

O Decreto-lei nº 2.283, de 27 de fevereiro de 1986 surpreendeu o país com o estabelecimento de diversas medidas de conteúdo econômico e financeiro. Com o objetivo declarado de combater o processo inflacionário, instituiu nova unidade monetária, denominada “cruzado”, e o seguro-desemprego, estabeleceu normas de adaptação ao mercado de capitais e fixou novo salário-mínimo.

Decorridos apenas 10 dias do impacto causado em toda a Nação pelas medidas adotadas no discutível diploma, novo Decreto-lei surge

revogando o de nº 2.283, mantendo a nova unidade do sistema monetário brasileiro, o seguro-desemprego, ampliando e consolidando as medidas de combate à inflação.

É no artigo 35 do novo Decreto-lei, publicado sob nº 2.284, de 10 de março de 1986 que vamos encontrar dispositivo voltado à proteção ao consumidor, quando congelou “todos os preços nos níveis do dia 27 de fevereiro de 1986”, com observação estrita dos preços à vista praticados naquela data.

O congelamento de preços num determinado momento é medida transitória, tornando estático o que em qualquer economia de mercado é dinâmico, resultado de oferta e de demanda, ou seja, o preço como valor dos bens e serviços expresso em moeda. O tabelamento de produtos cujos preços são congelados, pode criar situações injustas, quando fixa preços desajustados à realidade, sujeitos muitas vezes a variações sazonais, tais como hortigranjeiros e pescados, para exemplificar. Por este motivo o Decreto-lei previu que o congelamento, que se equipara, para todos os efeitos a tabelamento oficial de preços, “poderá ser suspenso ou revisto, total ou parcialmente, por ato do Poder Executivo, em função da estabilidade da nova moeda ou de fenômenos conjunturais”.

Como a fixação dos salários foi outra medida adotada pelo mesmo Decreto-lei (art. 19) com reajuste anual pelo IPC, depreende-se da necessidade do exercício de intensa fiscalização por parte dos organismos públicos, bem como dos próprios consumidores.

No artigo 36 do aludido Decreto-lei são nomeados os órgãos que devem exercer vigilância sobre a estabilidade de todos os preços, incluídos ou não no sistema oficial de controle: a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços — SEAP, o Conselho Interministerial de Preços — CIP, a Superintendência Nacional de Abastecimento—SUNAB órgãos do Ministério da Fazenda, o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, a Polícia Federal, órgãos do Ministério da Justiça e o Ministério do Trabalho.

Independente destes “qualquer pessoa do povo”, diz o Decreto-lei em seu artigo 38, poderá e todo o servidor público deverá informar às autoridades competentes sobre infrações a normas de congelamento de preços e prática de sonegação de produtos, em qualquer parte do território nacional.

Somente a aplicabilidade das medidas no decorrer do tempo poderá responder positivamente ou não quanto à consecução dos objetivos pretendidos no denominado “plano cruzado”, quer diante do comportamento dos consumidores pela tendência ao consumo exagerado em detrimento da poupança, quer pela reação dos produtores de bens cujos preços congelados conflitem com os custos dos mesmos, diminuindo a oferta e proporcionando o apelo oficial às importações.

## NOTAS

- (1) — Kuniharas, Kenneth K. — Introdução à Dinâmica Keynesiana, Fundo de Cultura, Rio, 1961, pág. 41.
- (2) — Grau, Eros Roberto — Elementos de Direito Econômico, Ed. Revista dos Tribunais, S. Paulo, 1981, pág. 26.
- (3) — Meyers, Albert L. — Elementos de Economia Moderna, Editorial Apolo, Barcelona, 1948, pág. 27.
- (4) — Queiroz, José W. Nogueira — Direito Econômico, Forense, Rio, 1982, pág. 193.
- (5) — Sidou, J. M. Othon — Proteção ao Consumidor, Forense, Rio, 1977, pág. 2.
- (6) — Souza, Washington Peluso A. — Direito Econômico, Edição Saraiva, São Paulo, 1980, pág. 606.
- (7) — Idem, idem, pág. 607.