

**UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL - UNISC**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU***  
**MESTRADO EM DIREITO**

**Rogério da Silva**

**O MUNICÍPIO E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: PREVENÇÃO DOS DIREITOS DO  
CONSUMIDOR**

**Santa Cruz do Sul**

**2008**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**Rogério da Silva**

**O MUNICÍPIO E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS: PREVENÇÃO DOS DIREITOS DO  
CONSUMIDOR**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz - UNISC, como requisito para obtenção do título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Hermany

**Santa Cruz do Sul**

**2008**

Rogério da Silva

O MUNICÍPIO E A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
PREVENÇÃO DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR

Dissertação defendida e aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/2007

**Banca Examinadora:**

---

Prof. Dr. Ricardo Hermany

---

Profa. Dra. Marli Marlene M. da Costa

---

Prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira

UNIVERSIDADE DE SANTA CRUZ DO SUL

2007

À minha família, fonte de estímulos e de amparo afetivo.

À minha esposa, Silvana, capaz de reunir, de maneira equilibrada, aspectos que eu tanto admiro: sensibilidade, companheirismo, cumplicidade, capacidade e solidariedade.

Ao meu filho Leonardo, permanente fonte de inspiração na minha vida.

Dedico também, aos amigos que no momento de produção deste estudo foram decisivos, na medida em que entenderam, a minha necessidade de reclusão e ou de consolo.

## **AGRADECIMENTOS**

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisc, pela generosidade com que se dispuseram para compartilhar suas experiências.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Ricardo Hermany, pela compreensão, atenção, respeito e comprometimento, fostes especial nesta trajetória.

Sou grato a todos os colegas e amigos, pela contribuição e apoio dispensados durante o desenvolvimento do estudo, o que permitiu mais uma conquista em minha vida.

As instituições e órgãos que auxiliaram de forma democrática e desprendida, oportunizando maior conhecimento sobre o tema proposto neste estudo, fornecendo informações e materiais indispensáveis.

“O espaço público é o elemento mais visível da ordem política, aquele cuja organização e normas mostram em que grau o lugar lida com conceitos de liberdade, democracia e respeito recíproco”.

Eduardo Yáziqi

## RESUMO

O estudo teve por objetivo identificar o alcance da competência municipal na implantação de políticas públicas direcionadas à proteção dos direitos do consumidor. Verificou-se a competência municipal para tratar do assunto em âmbito local. O Código de Defesa do Consumidor é um instrumento para o exercício da cidadania. As políticas públicas revelam a orientação política do governo no que se refere às tarefas de interesse público, assim, é também responsabilidade dos cidadãos, não apenas do governo. A elaboração das políticas públicas, no Estado Democrático e Social de Direito passa, necessariamente, pela participação dos cidadãos, no intuito de buscar a efetivação das metas traçadas pelo Estado. O processo é extremamente dinâmico e conta com a participação de vários segmentos da sociedade, que devem fiscalizar a sua concretização. Metodologicamente; o estudo envolveu uma pesquisa qualitativa descritiva na linha de políticas públicas, quanto a princípios práticos de defesa do consumidor. Em concluso o papel do município perante os direitos dos consumidores é essencial, já que pode, dentro da sua competência, legislar com relação à proteção e a defesa dos vulneráveis e hipossuficientes, inovando a ponto de criar um Código Municipal de Defesa do Consumidor para tratar assuntos que não são contemplados pela legislação nacional, mas que afetam os cidadãos nas relações locais de consumo. Dois instrumentos fundamentais para que o consumidor possa exercer a cidadania na hora da escolha de um produto ou serviço são a informação e a educação, tratados como princípios do Código de Defesa do Consumidor, cabendo ao Estado fiscalizar e exigir que o dever de informação seja cumprido e repassado à sociedade.

Palavras-chave: Consumidor. Direitos Fundamentais. Políticas Públicas. Poder local.



## **ABSTRACT**

The study had for objective to identify the reach of the district competence in the implantation of public politics addressed to the protection of the consumer's rights. The district competence was verified to treat of the subject in place ambit. The Code of Defense of the Consumer is an instrument for the exercise of the citizenship. The public politics reveal the government's political orientation in what he/she refers to the tasks of public interest, like this, it is also the citizens' responsibility, not just of the government. The elaboration of the public politics, in the Democratic and Social State of Right passes, necessarily, for the citizens' participation, in the intention of looking for the efetivação of the goals traced by the State. The process is extremely dynamic and it counts with the participation of several segments of the society, that you/they should fiscalize your materialization. Methodology; the study involved a descriptive qualitative research in the line of public politics, with relationship to practical beginnings of the consumer's defense. In lastly the paper of the district before the consumers' rights is essential, since it can, inside of your competence, to legislate with relationship to the protection and the defense of the vulnerable ones and vulnerable, innovating to the point of to create a District Code of Defense of the Consumer to treat subjects that they are not contemplated by the national legislation, but that affect the citizens in the place relationships of consumption. Two fundament instruments so that the consumer can exercise the citizenship in the hour of the choice of a product or service they are the information and the education, agreements as beginnings of the Code of Defense of the Consumer, falling to the State to fiscalize and to demand that the duty of information is accomplished and reviewed the society.

**Key-words:** Consumer. Fundament rights. Public politics. To can place.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ADTC	-	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ANDEC	-	Associação Nacional de Defesa do Consumidor
APC	-	Associação de Proteção ao Consumidor
BRASILCON	-	Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor
CDC	-	Código de Defesa do Consumidor
CEBES	-	Comissão de Educação e Bem-Estar Social da Câmara de Vereadores
CIDECON	-	Centro Integrado de Apoio Operacional
CNDC	-	Conselho Nacional de Defesa do Consumidor
CONDECON	-	Conselho Municipal de Defesa do Consumidor
CPI	-	Comissão Parlamentar de Inquérito
CREATI	-	Centro Regional de Estudos e Atividades para a Terceira Idade
DPDC	-	Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor
FMDD	-	Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos
FPM	-	Fundo de Participação dos Municípios
IDEC	-	Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor
IR	-	Imposto de Renda
JEC	-	Juizado Especial Civil
JEF	-	Juizado Especial Federal
ONU	-	Organização das Nações Unidas
PCNs	-	Parâmetros Curriculares Nacionais
PEC	-	Projeto de Emenda Constitucional
RGE	-	Rio Grande Energia
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO I - OS DIREITOS DO CONSUMIDOR COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUA FORÇA VINCULANTE.....	17
1.1 Direitos fundamentais.....	17
1.1.1 Origem e evolução.....	27
1.2 As gerações dos direitos.....	35
1.2.1 Direitos de terceira geração.....	43
1.3 Os direitos dos consumidores enquanto direitos de terceira geração.....	46
CAPÍTULO II - O MUNICÍPIO: ENTE ESTATAL E FEDERADO.....	54
2.1 O município e a federação brasileira.....	55
2.2 As competências e a autonomia municipal.....	63
2.3 Poder local.....	74
2.4 Políticas públicas e cidadania: defesa do consumidor.....	79
CAPÍTULO III - O PAPEL DO MUNICÍPIO PERANTE OS DIREITOS DO CONSUMIDOR.....	89
3.1 O Código de Proteção e Defesa do Consumidor sob a vigência da CF/88.....	89
3.2 A relação de consumo como exercício da cidadania.....	101
3.3 Instrumentos de proteção e defesa do consumidor.....	113
3.4 O Balcão do Consumidor e sua responsabilidade social.....	125
CONCLUSÃO.....	132
REFERÊNCIAS.....	137
ANEXOS.....	142

## INTRODUÇÃO

O acesso do consumidor aos seus direitos depende da implantação de instrumentos de proteção, os quais se encontram ligados a políticas públicas que promovam a informação para a criação de órgãos de defesa, para que os cidadãos possam buscar seus direitos. Por isso, este estudo visa abordar o Código de Defesa do Consumidor, que estabelece, já em seu artigo 1º, que as normas de proteção e defesa do consumidor são de ordem pública e interesse social, não podendo, em consequência, ser derogadas pela vontade das partes mesmo que confluentes. Os primeiros organismos públicos de defesa do consumidor, conhecidos como Procons, iniciaram suas atividades na segunda metade da década de 1970, sendo pioneiro o Estado de São Paulo, com a implantação do Procon-SP. A partir da década de 1980 a atuação desses órgãos serviu de base para a criação do CDC e do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

O Congresso Constituinte inseriu na Constituição de 1988 o dever do Estado de promover a defesa do consumidor, o que seria cumprido dois anos mais tarde com a criação do Código de Defesa do Consumidor, inspirado nas mais modernas leis de consumo do mundo. A relação entre administração pública e o cidadão deve ser construída com base na democracia e na cidadania. Isso significa que o Estado brasileiro, como um Estado Democrático de Direito, deve nortear-se por uma ordem jurídica com mecanismos eficazes de controle da administração pública, mediante instrumentos e processos democráticos de cooperação, parceria e participação, como formas legítimas do exercício da cidadania, assegurando, assim, a qualquer pessoa o pleno exercício dos direitos humanos.

A proposta da pesquisa contemplou a linha de políticas públicas de inclusão social, com ênfase no poder local como mecanismo indispensável para efetivar as relações de consumo e o exercício da cidadania. Dessa forma, a responsabilidade do Estado é de intervir, diminuindo a autonomia de vontade e determinando normas imperativas que estabeleçam o equilíbrio e a igualdade de forças nas relações entre consumidores e fornecedores.

Naturalmente, essa definição se fará sempre com respeito aos direitos fundamentais, proteção à dignidade, proteção da personalidade e outros princípios basilares. O Código de Defesa do Consumidor estabeleceu aos prestadores de serviços as mesmas regras que previu para a indústria e fornecedores; tratou-se, pois, de uma inovação na legislação brasileira.

O consumidor deve ser informado sobre seus direitos, perante os produtores e prestadores de serviços, para equiparar-se a estes. O Código de Defesa do Consumidor prevê a participação de diversas entidades públicas e privadas, bem como o desenvolvimento de vários institutos como instrumentos para a concretização da política de consumo. Os Procons são órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor, com competências, no âmbito de sua jurisdição, para exercer as atividades contidas no Código de Defesa do Consumidor; visam garantir os direitos dos consumidores, elaborando, coordenando e executando a política local de defesa do consumidor. Para o melhor funcionamento do sistema estadual faz-se necessário que exista um estreito relacionamento entre os Procons municipais e o estadual, assim como entre os próprios órgãos municipais. Os quais são serviços de defesa e proteção dos consumidores, que devem estar integrados ao Sistema Nacional.

Apesar da existência de uma legislação que determina as diretrizes específicas de funcionamento dos organismos locais, regulamentada pelo Decreto n. 2.181<sup>1</sup>, de 20 de março de 1997, apontando as competências dos órgãos públicos municipais, integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, uma característica importante no modelo público municipal diz respeito às freqüentes variações em sua estrutura organizacional. Há reformulações decorrentes das eleições municipais que alteram o comando das administrações afetando diretamente a sua composição.

Nesse contexto, a questão norteadora do estudo é: Qual o alcance da competência municipal na implantação de políticas públicas direcionadas à prevenção dos direitos do consumidor? Considera-se que o direito de informação, a opção, a segurança e o de ser ouvido encontram-se submetidos aos princípios e regras do Código de Defesa do Consumidor, contudo a organização, a orientação, a educação e a proteção do consumidor encontram-se dependentes da interferência de políticas públicas municipais.

Portanto, o objetivo geral desta pesquisa foi verificar o alcance da competência municipal quanto à efetivação das políticas públicas voltadas à prevenção dos direitos do consumidor. O intuito específico é averiguar se o Código de Defesa do Consumidor e as políticas públicas encontram-se interligadas no processo de construção da cidadania; a importância da informação como direito; a função das políticas públicas para a devida

---

<sup>1</sup>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.

promoção da defesa do consumidor em âmbito local; o papel do Procon segundo as políticas públicas municipais; o direito do consumidor como direito fundamental e se o direito de informação e educação encontram-se dependentes da interferência de políticas públicas municipais.

Para tanto, a concepção chave adotada como marco teórico na investigação são os direitos fundamentais. Entende-se que a ação política é uma obrigação do cidadão e o apolítico é um conservador, pois não está afeto a mudanças e objetivos que são construídos em prol da coletividade. O vocábulo “política” encontra-se aliado à idéia de poder, que nada mais é do que um processo de tomada de decisões. Poder é decidir, agir; é o meio de alcançar os objetivos desejados, e é nesse sentido, que se entende o papel da política.

As políticas públicas são as ações que o governo desenvolve com a finalidade de atingir as metas estabelecidas e que serão realizadas pela administração; elas revelam a orientação política do governo no que se refere às tarefas de interesse público, são implementadas para todos e surgem da união da sociedade civil organizada, partidos políticos e do governo. Assim, a efetivação das políticas públicas é responsabilidade dos cidadãos, não apenas do governo, e o processo de sua construção no Estado Democrático e Social de Direito passa, necessariamente, pela participação. Esse processo é extremamente dinâmico e conta com o envolvimento de vários segmentos da sociedade, que devem fiscalizar a sua concretização.

A Constituição Federal de 1998 inaugurou o Estado Democrático e Social de Direito, que pressupõe a atuação positiva do Estado. O rol de direitos humanos foi ampliado ao incorporar os direitos de terceira geração, que se constituem nos direitos difusos e coletivos, como o direito ao meio ambiente e o direito do consumidor, que buscam o progresso sustentado. Esses direitos surgem no mundo fático com a atividade positiva do Estado na construção das políticas públicas. Direitos fundamentais são aqueles imprescindíveis ao homem no seio da sociedade, indispensáveis à condição humana. Se os custos e benefícios da existência ou da não disponibilidade dos serviços afetam o conjunto de cidadãos consumidores e não-consumidores, também na aferição da qualidade dos serviços, é preciso considerar tanto os impactos diretos que atingem o consumidor como também os indiretos que recaem sobre o conjunto da sociedade.

A informação desempenha um papel de destaque na regulação dos serviços públicos, constituindo-se em ferramenta para o controle e monitoramento dos padrões da prestação dos

serviços, estando subjacente à definição das formas e dos objetos das relações entre produtores, independentemente de sua natureza pública, privada ou mista.

Metodologicamente, o estudo envolveu uma pesquisa qualitativa descritiva, no ramo do direito público e privado, uma vez que apresenta como “objetivo primordial a descrição das características de determinado fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.<sup>2</sup> Com base em Gil, a pesquisa descritiva, por suas peculiaridades, aproxima-se da pesquisa explicativa, pois acaba servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema.<sup>3</sup>

Adotou-se também, como delineamento de pesquisa, o meio técnico de investigação da pesquisa bibliográfica, a qual “[...] tem como finalidade fundamental conduzir o leitor a determinado assunto e proporcionar a produção, coleção, armazenamento, reprodução, utilização e comunicação das informações coletadas”<sup>4</sup>. Nas lições de Lakatos e Marconi, “a pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre o assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.<sup>5</sup> A proposta traz em seu bojo uma qualificação de pesquisa documental, valendo-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, como relatórios e periódicos.

Importa destacar que a pesquisa fundamentou-se na forma lógico-comportamental-investigatória do método indutivo, pois, conforme Pasold, partiu-se de proposições e dados particulares obtidos, que com o decorrer do trabalho foram analisados e, posteriormente, concatenados de modo a buscar a sustentação da formulação geral<sup>6</sup>. Em outras palavras, “é um procedimento do raciocínio que, a partir de uma análise e síntese do material coletado, se encaminha para noções gerais. [...] assim, a marcha do conhecimento principia pelos elementos singulares e vai caminhando para os elementos gerais”.<sup>7</sup>

Com o intuito de alcançar os fins colimados, utilizaram-se como instrumentos a ficha bibliográfica e a ficha de citações. A primeira refere-se à obra inteira ou a parte dela, pontuando o campo do saber que é abordado, os problemas significativos tratados, as

---

<sup>2</sup> GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. p. 44.

<sup>3</sup> Idem, 1999. p. 44.

<sup>4</sup> FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 125.

<sup>5</sup> LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 3. São Paulo: Atlas, 1991. p. 183.

<sup>6</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Práticas da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*. 5. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2001. p. 103.

<sup>7</sup> FACHIN, op. cit., 2003. p. 30.

conclusões alcançadas, as contribuições especiais em relação ao assunto do trabalho, as fontes dos dados e os métodos de abordagem e de procedimento utilizados pelo autor. A segunda, por sua vez, “consiste na reprodução fiel de dados considerados relevantes ao estudo em pauta”.<sup>8</sup> As informações coletadas nas referências bibliográficas auxiliaram a identificar as possíveis variáveis ou questões que influenciaram e polemizaram, gerando divergências quanto à competência municipal para a efetivação das políticas públicas voltadas à prevenção dos direitos do consumidor. Por meio de análise e síntese, visou-se delimitar uma proposta de padronização de atuação do poder local que efetive e respeite as obrigações e previsões legais em harmonia com os direitos e garantias fundamentais do cidadão vigente no ordenamento jurídico pátrio.

Para relatar o estudo, construiu-se o texto em três capítulos. O primeiro trata dos direitos do consumidor como direitos fundamentais, de sua origem e evolução, as gerações de direitos e a previsão constitucional da defesa do consumidor como direito fundamental, colocando-o em posição de destaque na ordem jurídica pátria. A Constituição Federal de 1988 elevou a defesa do consumidor ao patamar de direito e garantia fundamental, além do princípio da ordem econômica. O “ato das disposições constitucionais transitórias”, artigo 48, foi determinante para que os legisladores elaborassem um Código de Defesa do Consumidor, o qual, em sua lei principiológica, põe em evidência que o código tem vida própria, pois foi criado como subsistema autônomo e vigente dentro do sistema constitucional brasileiro, inaugurando um novo modelo jurídico. O CDC é, ao mesmo tempo, uma sistemática de conservação e inovação, constituindo um sistema aberto que permite constante ressystematização, solidificando valores antigos e incorporando outros novos, decorrentes da evolução histórica da sociedade.

No segundo capítulo toma-se o Município como ente estatal e federado, analisando o papel das instituições privadas e públicas. O poder público local, compreendido segundo uma lógica de ação guiada pelo interesse coletivo, tem condições para o seu acionamento por meio de instituições estabelecidas constitucionalmente. Os direitos do consumidor fazem parte dos direitos de terceira geração, os quais abrangem grupos humanos, povo, nação, coletividades étnicas ou a própria humanidade. Como fato jurídico, é um marco importante no processo de organização dos consumidores no Brasil, regulamentado na década de 1990 e que inaugurou uma nova etapa, levando a que a dinâmica do mercado se reorganizasse.

---

<sup>8</sup> LAKATOS; MARCONI, op. cit, 1991. p. 57.



No terceiro e último capítulo contextualiza-se o papel dos Municípios perante os direitos dos consumidores quanto à instalação de um Sistema Municipal de Defesa do Consumidor e de instrumentos para o efetivo exercício da cidadania nas relações de consumo. Atualmente, a política pública de defesa do consumidor no país é executada por um Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, integrado por órgãos federais, estaduais, municipais e entidades privadas. No Brasil, os consumidores têm um instrumento legal, ágil e efetivo de proteção e defesa de seus direitos, capaz de garantir a solução de conflitos decorrentes da relação de consumo. Esse marco na construção da cidadania é ainda mais significativo quando se constata que o CDC não nasceu de iniciativa política, mas da mobilização da sociedade.

# CAPÍTULO I

## OS DIREITOS DO CONSUMIDOR COMO DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUA FORÇA VINCULANTE

O presente capítulo tem por premissas introdutórias os direitos fundamentais, os quais fazem parte da base de legitimação democrática e devem ser vistos como a categoria instituída com o objetivo de proteção à dignidade, à liberdade e à igualdade em todas as dimensões. Faz-se uma abordagem sobre a origem e evolução dos direitos fundamentais, bem como seus processos de evolução, os quais originaram as gerações de direitos. A previsão constitucional da defesa do consumidor como direito fundamental coloca-o em posição de destaque na ordem jurídica pátria, como verdadeiro parâmetro hermenêutico, reafirmando e consagrando a dignidade da pessoa humana como princípio maior do Estado Democrático de Direito.

### **1.1 Direitos fundamentais**

Na seara terminológica as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais” são comumente utilizadas como sinônimos. Segundo Sarlet, a distinção entre essas consiste em que o termo “direitos fundamentais” se aplica aos direitos do ser humano, reconhecidos e positivados na esfera do direito constitucional positivo de determinado Estado. Por sua vez, a expressão “direitos humanos” tem relação com os documentos de direito internacional, contempla as posições jurídicas inerentes ao ser humano, “independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, revelando um inequívoco caráter supranacional (internacional)”.<sup>9</sup>

Embora não entendidas como sinônimos as expressões “direitos humanos” e “direitos fundamentais”, por diferirem quanto à efetividade, explica Sarlet:

---

<sup>9</sup> SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed., rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2007. p. 33-36.

[...] importa considerar a relevante distinção quanto ao grau de efetiva aplicação e proteção das normas consagradoras dos direitos fundamentais (direito interno) e dos direitos humanos (direito internacional), sendo desnecessário aprofundar, aqui, a idéia de que os primeiros que – ao menos em regra – atingem (ou, pelo menos, estão em melhores condições para isto) o maior grau de efetivação, particularmente em face da existência de instâncias (especialmente as judiciárias) dotadas do poder de fazer respeitar e realizar estes direitos.<sup>10</sup>

Observada a distinção entre direitos fundamentais e direitos humanos, destaca-se que os direitos fundamentais são considerados direitos subjetivos e elementos fundamentais da ordem constitucional objetiva; como direitos subjetivos, conferem aos seus titulares a possibilidade de impor seus interesses em face dos órgãos obrigados. Na sua dimensão<sup>11</sup> como elemento fundamental da ordem constitucional objetiva, os direitos fundamentais, tanto aqueles que não asseguram um direito subjetivo quanto aqueles concebidos como garantias individuais, formam a base do ordenamento jurídico de um Estado de Direito Democrático<sup>12</sup>.

Segundo esse entendimento, Häberle esclarece:

O Estado constitucional, bem como a cláusula da dignidade humana, foi preparado por meio de um longo desenvolvimento científico e constitui o resultado – provisório – de muitos processos: a dignidade humana cristalizou-se em textos jurídicos depois de ter sido culturalmente trazida à tona por meio de clássicos como Kant. A dignidade humana situa-se no contexto dos fenômenos a serem manejados de forma interdisciplinar e científico-cultural.<sup>13</sup>

Para se entender os direitos fundamentais é preciso buscar a lição de Miranda, para quem “não há direitos fundamentais sem reconhecimento numa esfera própria das pessoas, mais ou menos ampla, frente ao poder político; não há direitos fundamentais em Estado totalitário ou pelo menos, em totalitarismo integral”.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> SARLET. *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007, p. 40.

<sup>11</sup> É de se ressaltar as fundadas críticas que vêm sendo dirigidas contra o próprio termo gerações por parte da doutrina alienígena e nacional. Com efeito, não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e não de alternância, de tal sorte que o uso da expressão gerações pode ensejar a falsa impressão da substituição gradativa de uma geração por outra, razão pela qual há quem prefira o termo dimensões dos direitos fundamentais posição esta que aqui optamos por utilizar e que de acordo com Sarlet encontra-se na esteira da mais moderna doutrina. Idem, 2007, p. 49.

<sup>12</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 2.

<sup>13</sup> HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. (Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo) In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). *Dimensões da dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005. p. 116.

<sup>14</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Coimbra Editora, 2000. Tomo IV, p. 8.

Depreende Miranda que há uma dependência entre direitos fundamentais e poder, porém a relação imediata só é possibilitada pelas pessoas independentemente do grupo ou das condições a que pertençam; portanto, ao Estado cabe regular o conjunto de regras para organização e funcionamento de uma política integrada em prol da coletividade.<sup>15</sup> Pelos ensinamentos do autor, é possível compreender que os direitos fundamentais encontram-se consagrados independentemente de regime político, pois

admitir que direitos fundamentais fossem em cada ordenamento aqueles direitos que a sua Constituição, expressão de certo e determinado regime político, como tais definissem seria o mesmo que admitir a não consagração, a consagração insuficiente ou violação reiterada de direitos como o direito à vida, a liberdade de crenças ou a participação na vida pública só porque de menor importância ou desprezíveis para um qualquer regime político; e a experiência, tanto da Europa dos anos 30 a 80 deste século como doutros [sic] continentes, ai estaria a mostrar os perigos advenientes dessa maneira de ver as coisas.<sup>16</sup>

Ainda conforme Miranda, verifica-se que os direitos fundamentais são entendidos *prima facie* como direitos vinculados à própria noção de pessoa, direitos essenciais da pessoa, os quais, por sua vez, constituem a base jurídica da vida humana e das relações necessárias para viver com dignidade. Dessa forma, “como as bases principais da situação jurídica de cada pessoa, elas dependem das filosofias políticas, sociais e econômicas e das circunstâncias de cada época e lugar”.<sup>17</sup>

Dentro desse contexto Bonavides argumenta que toda interpretação dos direitos fundamentais exige

[...] uma teoria dos direitos fundamentais; esta, por sua vez, a uma teoria da Constituição – a uma indeclinável concepção do Estado, da Constituição e da Cidadania, consubstanciando uma ideologia, sem a qual aquelas doutrinas, em seu sentido político, jurídico e social mais profundo, ficariam de todo ininteligíveis. De tal concepção brota a contextura teórica que faz a legitimidade da Constituição e dos direitos fundamentais, traduzida numa tábua de valores, os valores da ordem democrática do Estado de Direito onde jaz a eficácia das regras constitucionais e repousa a estabilidade de princípios do ordenamento jurídico, regido por uma teoria material da Constituição.<sup>18</sup>

Encontra-se, segundo Bonavides, devidamente patenteada a impossibilidade de atuar

---

<sup>15</sup> MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, 2000, p. 8.

<sup>16</sup> *Idem.*, 2000, p. 9.

<sup>17</sup> *Idem.*, 2000, p. 10.

<sup>18</sup> BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 581.

na esfera interpretativa de direitos fundamentais ou de cláusulas da Constituição tendo como recurso apenas o emprego de técnicas jurídicas de interpretação, assentadas no simples exame de textos das variadas disposições legais.<sup>19</sup> A argumentação do autor citado deve-se ao entendimento de que a Constituição é lei, mas, sobretudo, é direito; reconhece-se, assim, a teoria material da Constituição, na qual os valores e princípios representam a base da nova hermenêutica. Portanto, o reconhecimento da eficácia normativa dos princípios, quando se refere a direitos fundamentais, deve ser observado de modo integral, pois inexistente norma constitucional que seja totalmente destituída de eficácia.

Miranda sustenta que o apelo ao direito natural, ao valor e à dignidade da pessoa humana, a direitos derivados da natureza do homem ou da natureza do direito não é suficiente para explicar a problemática constitucional dos direitos fundamentais. De acordo com o autor,

[...] porquanto o âmbito destes direitos vai muito para lá da fundamentação própria do Direito natural. Quer no século XIX quer, sobretudo, no século XX os direitos tidos como fundamentais são tão latos e numerosos que não poderiam entroncar (ou entroncar diretamente), todos, na natureza e na dignidade da pessoa.<sup>20</sup>

No entendimento de Silva, “[...] os direitos fundamentais do homem não significam esfera privada contraposta à atividade pública, como simples limitação ao Estado ou autolimitação deste [...]”<sup>21</sup>, mas limitação imposta pelo poder soberano do povo aos poderes constituídos: Executivo, Legislativo e Judiciário. Torna-se de natureza jurídica constitucional quando inseridos no texto de uma constituição, no entanto sua eficácia e aplicabilidade dependem de seu próprio enunciado.

Mendes considera que tanto o legislador quanto os demais órgãos estatais com poderes normativos, judiciais ou administrativos cumprem uma importante tarefa na realização dos direitos fundamentais.<sup>22</sup>

É pertinente salientar que a Constituição brasileira vigente atribui significado ímpar aos direitos individuais, tanto que os coloca no catálogo dos direitos fundamentais, demonstrando o início do texto constitucional a intenção do constituinte de emprestar-lhes significado especial. A amplitude conferida ao texto contempla 77 incisos e dois parágrafos

---

<sup>19</sup> BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*, 2007. p. 581-582.

<sup>20</sup> MIRANDA, *Manual de direito constitucional*, 2000. p. 10.

<sup>21</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 178.

<sup>22</sup> MENDES, *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 2004. p. 1.

(artigo 5º), o que enfatiza a posição de destaque que o constituinte quis conceder a esses direitos. A respeito discorre Mendes:

A idéia de que os direitos individuais devem ter eficácia imediata ressalta a vinculação direta dos órgãos estatais a esses direitos e o seu dever de guarda-lhes estrita observância. O constituinte reconheceu ainda que os direitos fundamentais são elementos integrantes da identidade e da continuidade da Constituição, considerando, por isso, ilegítima qualquer forma constitucional tendente a suprimi-los (art. 60, § 4º). A complexidade do sistema de direitos fundamentais recomenda que se evitem esforços no sentido de precisar elementos essenciais dessa categoria de direitos, em especial no que concerne à identificação dos âmbitos de proteção e à imposição de restrições ou limitações legais.<sup>23</sup>

Dessa forma, é possível constatar que, na condição de direitos de defesa e direitos de liberdade, ambos na condição de direitos fundamentais, encontram-se garantidos e protegidos pelos poderes constituídos (Executivo, Legislativo e Judiciário). Por conseqüência, se houver uma violação por parte do Estado aos direitos fundamentais, o indivíduo dispõe das seguintes pretensões: abstenção, revogação ou anulação. Especificamente em relação aos direitos de defesa ou de liberdade, há ainda pretensões adicionais, como a de consideração e a de defesa ou de proteção, impondo ao Estado o dever de levar em consideração a situação do afetado, bem como, o de agir em casos extremos.<sup>24</sup>

De acordo com Canotilho, os direitos fundamentais possuem

[...] a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: (1) constituem, num plano jurídico-objetivo, normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual, (2) implicam num plano jurídico-subjetivo, o poder de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) e de exigir omissões dos poderes públicos de forma a evitar agressões lesivas por parte dos mesmos (liberdade negativa).<sup>25</sup>

Nesse sentido cabe destacar a posição ocupada pelos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, que dispõe em seu título II, dos “Direitos e Garantias Fundamentais”, subdivididos em cinco capítulos: - Direitos individuais e coletivos, àqueles ligados ao conceito de pessoa humana e à sua personalidade, tais como à vida, à igualdade, à

---

<sup>23</sup> MENDES, *Direitos fundamentais e controle de constitucionalidade*: estudos de direito constitucional. 2004. p. 1-2.

<sup>24</sup> *Idem.*, p. 3.

<sup>25</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1993. p. 541.

dignidade, à segurança, à honra, à liberdade e à propriedade; - Direitos sociais, garantir as liberdades positivas aos indivíduos, direitos referentes à educação, saúde, trabalho, previdência social, lazer, segurança, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados. Finalidade precípua a igualdade social; - Direitos de nacionalidade significa o vínculo jurídico político que liga um indivíduo a um determinado Estado, tornando-o componente do povo, capacitando-o a exigir sua proteção e em contra partida, o Estado sujeita-o a cumprir deveres impostos a todos; - Direitos políticos permitem ao indivíduo, através de direitos públicos subjetivos, exercer sua cidadania, participando de forma ativa dos negócios políticos do Estado; - Direitos relacionados à participação em partidos políticos, garantindo autonomia e liberdade plena dos partidos políticos como instrumentos necessários e importantes na preservação do Estado Democrático de Direito.<sup>26</sup>

Considera Sarlet que

três características consensualmente atribuídas à Constituição de 1988 podem ser consideradas (ao menos em parte) como extensiva ao título dos direitos fundamentais, nomeadamente seu caráter analítico, seu pluralismo e seu forte cunho programático e dirigente. Com efeito, é preciso reconhecer que, em face do seu grande número de dispositivos legais (246 artigos e 74 disposições transitórias), a Constituição de 1988 se enquadra no rol das assim denominadas Constituições analíticas, [...]. Este cunho analítico e regulamentista reflete-se também no Título II (dos Direitos e Garantias Fundamentais), que contém ao todo sete artigos, seis parágrafos e cento e nove incisos, [...].<sup>27</sup>

Verifica-se que os direitos fundamentais encontram-se inseridos dentro do que o constitucionalismo denomina de “princípios constitucionais fundamentais”, os quais visam assegurar os valores fundamentais da ordem jurídica. Portanto, definidos como conjunto de direitos e garantias do ser humano institucionalização, têm como objetivo precípua o respeito à dignidade e a garantia das condições mínimas de vida e desenvolvimento do ser humano. Essa proteção deve ser reconhecida pelos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais de maneira positiva.

Com o exposto concorda Canotilho, assinalando que os direitos fundamentais têm a função de direitos de defesa dos cidadãos sob uma dupla perspectiva: uma num plano jurídico-objetivo, com normas de competência negativa para os poderes públicos, proibindo fundamentalmente as ingerências destes na esfera jurídica individual; outra num plano

---

<sup>26</sup> BRASIL. *Constituição da República do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2007.

<sup>27</sup> SARLET, A *eficácia dos direitos fundamentais*. 2007. p. 77

jurídico-subjetivo, com o poder de exercer positivamente direitos fundamentais, liberdade positiva, e de exigir omissões dos poderes públicos de forma a evitar agressões lesivas por parte destes, liberdade negativa.<sup>28</sup>

Quanto às características dos direitos fundamentais, veja-se como as explicita Silva:

historicidade: longo processo histórico e lenta evolução; inalienabilidade: não é possível a transferência de direitos fundamentais, a qualquer título ou forma (ainda que gratuita); irrenunciabilidade: direitos do Estado de direito, não se pode renunciar; imprescritibilidade: não se perdem com o decurso do tempo, mesmo que não se exerça o direito; relatividade ou limitabilidade: não há nenhuma hipótese de direito humano absoluto, todos podem ser ponderados com os demais; universalidade: são reconhecidos em todo o mundo.<sup>29</sup>

No que concerne ao itinerário a ser percorrido para uma abordagem histórica, Sarlet destaca alguns momentos, concepções doutrinárias e formas jurídicas que antecederam e influenciaram o reconhecimento, em nível do direito constitucional positivo, dos direitos fundamentais no final do século XVIII.<sup>30</sup> No entanto, antes de adentrar nas considerações do autor, é preciso referir que foi a partir do reconhecimento e da consagração dos direitos fundamentais pelas primeiras constituições que assumiu destaque a problemática das denominadas “gerações” ou “dimensões” dos direitos fundamentais, já que ligadas às transformações geradas pelo reconhecimento de novas necessidades básicas, em virtude da evolução do Estado Liberal, Estado formal de Direito, para o moderno Estado de Direito, Estado Social e Democrático de Direito.<sup>31</sup> No que se refere às considerações de Sarlet, sintetiza-se que o movimento histórico dos direitos fundamentais até o seu reconhecimento nas primeiras constituições escritas contemplou três etapas:

a) uma pré-história, que se estende até o século XVI; b) uma fase intermediária que corresponde ao período de elaboração da doutrina jusnaturalista e da afirmação dos direitos naturais do homem; c) a fase da constitucionalização, iniciada em 1776, com as sucessivas declarações de direitos dos novos Estados americanos.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> CANOTILHO, *Direito constitucional*, 1993.

<sup>29</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 181.

<sup>30</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007. p. 44

<sup>31</sup> STRECK, Lênio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2000. p. 83-86.

<sup>32</sup> SARLET, op. cit., 2007. p. 44.



Das etapas citadas aborda-se a fase da constitucionalização, iniciada em 1776, com a Declaração de Virgínia, que consubstanciou as bases dos direitos do homem. Nela consta que

todos os homens são por natureza igualmente livres e independentes; todo o poder está investido no povo e, portanto, dele deriva, e os magistrados são seus depositários e servos, e a todo tempo por ele responsáveis; o governo é, ou deve ser instituído para comum benefício, proteção e segurança do povo, nação ou comunidade; ninguém tem privilégios exclusivos nem os cargos ou serviços públicos serão hereditários; os Poderes Executivo e Legislativo do Estado deverão ser separados e distintos do Judiciário [...].<sup>33</sup>

Foi esse um documento marcado pela garantia contra a opressão, direito de defesa nos processos criminais, bem como julgamento rápido por júri imparcial; eram vedadas fianças, multas excessivas, castigos cruéis e extraordinários, expedição de mandados gerais de busca ou de detenção, sem especificação exata e prova do crime. Sobretudo, explicitou-se nessa declaração o entendimento de que todos os homens têm igual direito ao livre exercício da religião, segundo os ditames da sua consciência.<sup>34</sup>

Verifica-se que a Declaração de Virgínia suscitou a preocupação com a estrutura de um governo democrático ao apontar a necessidade de um sistema que limite poderes, especificamente o poder estatal, com base na existência de direitos naturais, garantindo, assim, direitos imprescritíveis do homem, tais como direito à vida, à liberdade, à busca da felicidade e à igualdade.<sup>35</sup>

A propósito, Schäfer argumenta que a doutrina constitucional concebeu uma nova forma de classificação dos direitos fundamentais, tendo por elemento essencial não mais o momento histórico, mas o conteúdo preponderante do direito. A partir do conhecimento do núcleo essencial dos direitos, a posição realizadora do Estado passa a integrar o processo de classificação ao estabelecer uma interligação entre o conteúdo do direito e a função do Estado para sua efetivação<sup>36</sup>.

Criam-se, portanto, duas categorias jurídicas distintas, visto que, de um lado, encontram-se às liberdades negativas e, do outro, as liberdades positivas. A primeira corresponde à postura omissiva do Estado, a qual comporta não somente a garantia de fazer ou não fazer alguma coisa, mas também o direito de não admitir interferências da autoridade

---

<sup>33</sup> SILVA, *Curso de direito constitucional positivo* 2006. p. 153-154.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 153-154.

<sup>35</sup> *Idem*, p. 154-155.

<sup>36</sup> SCHÄFER, Jairo. *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2005. p. 41-50.

na esfera liberal. Por sua vez, as liberdades positivas encontram sua realização na função promocional do Estado, consubstanciando aqueles direitos que reclamam, para serem efetivados, a prática de condutas concretas por parte do poder público.<sup>37</sup>

Partindo do pressuposto de que é determinante o conteúdo do direito quando se procede à classificação entre direitos positivos e negativos, os chamados “direitos da cidadania” ora são direitos negativos, ao exigirem a não-intromissão indevida do poder político, ora são direitos positivos, ao exigirem a prática de atos ou procedimentos por parte do Estado para o exercício do próprio direito, como é o caso da obrigação estatal de adotar as condutas concretas e necessárias à realização de eleições periódicas. Observa-se, pois, que o momento histórico perde relevância e que os direitos fundamentais passam a ser classificados conforme os respectivos núcleos essenciais.<sup>38</sup> Assim, na interpretação liberal clássica, os direitos fundamentais estão destinados a assegurar a esfera da liberdade individual perante as intervenções do poder público,

[...] sendo, portanto, direitos de defesa do cidadão frente ao Estado. Os direitos de defesa do cidadão frente ao Estado são direitos a ações negativas (omissões) do Estado. Do outro lado da moeda, encontram-se os direitos a ações positivas do Estado, que devem ser incluídos no *status* positivo em sentido estrito. O conceito de direito à prestação é um conceito amplo, o qual engloba todo o direito a um ato positivo: todo direito que exige uma ação do Estado é um direito a prestação (positivo).<sup>39</sup>

Dessa forma, com base em Schäfer demonstra-se que direitos de defesa, aqueles direitos dos cidadãos frente ao poder público, a ações negativas do Estado, classificam-se em três grupos: a) direitos ao não-impedimento de ações: são os direitos do cidadão frente ao Estado para que este não crie impedimentos ou obstáculos em relação a determinadas ações do titular do direito, como o direito de ir, vir e ficar; b) direitos à não-afetação de propriedades e situações: referem-se à garantia de esferas privadas de intangibilidade pelo poder público, como a inviolabilidade de domicílio. O conceito de propriedade utilizado por Alexy não se confunde com o conceito tradicional de propriedade privada, possuindo uma acepção mais abrangente, que se aproximando do conceito de bem jurídico do cidadão do que é exemplo o direito à vida, que não pode ser afetada pelo Estado; c) direitos à não-eliminação de posições jurídicas: são aqueles direitos que impedem o Estado de interferir na configuração jurídica dos

---

<sup>37</sup> SCHÄFER, *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão*, 2005. p. 41-50.

<sup>38</sup> *Idem.*, p. 41-50.

<sup>39</sup> *Idem.*, p. 41.

direitos do cidadão com o objetivo de eliminá-los, como a eliminação, por meio de norma, do instituto jurídico da propriedade, situação que acabaria por esvaziar completamente o direito fundamental.<sup>40</sup>

Explica o autor citado que os direitos à prestação em sentido amplo (direitos a ações positivas) englobam todos os direitos que exigem uma ação do Estado, envolvendo uma relação trivalente entre um titular de direito fundamental, o Estado e uma ação positiva do Estado. Dito de outra forma, significa que, se o titular de um direito fundamental tem um direito frente ao Estado, para que este realize há ação positiva, pois o Estado tem o dever de efetivar esse direito. Tais direitos podem ser divididos em três grupos: a) direitos à proteção: segundo Alexy, entende-se que são os direitos do titular de direito fundamental frente ao Estado, ao qual cabe proteger o titular de intervenções de terceiros. Tal proteção pode ser efetuada por meio de normas de direito penal, processo penal, ações administrativas e de atuações fáticas; b) direitos a organização e procedimento: compreendem sistemas de princípios e regras para a obtenção de um resultado, ou seja, direitos procedimentais que regulam a forma de tomada de decisões e a prática de condutas que têm por objetivo a interferência nos direitos fundamentais do cidadão, bem como a regulação de instrumentos jurídicos para a defesa dos direitos fundamentais; c) direitos à prestação em sentido estrito: abrangem os direitos sociais.<sup>41</sup>

Acompanhando o exposto, destaca-se o entendimento de Hermany:

[...] é essencial uma análise crítica desse fenômeno do direito social, abrangendo igualmente suas limitações, por ser concebida, num primeiro momento, à margem da produção oficial e, portanto, alheia às garantias constitucionais. Diante disso, a análise encontra-se centrada na necessidade de um referencial mínimo capaz de garantir as conquistas sociais, sob pena de retorno ao paradigma liberal, deficitário em relação aos direitos prestacionais. Isso porque a estrutura do direito social puro baseia-se numa lógica reflexiva, em que se amplia a fragilidade dos direitos de natureza social em função de a auto-regulação não estar limitada às garantias constitucionais, especialmente àquelas representadas pelos princípios fundamentais, como é o caso da dignidade da pessoa humana e a consolidação da cidadania.<sup>42</sup>

É pertinente assinalar que os direitos prestacionais em sentido amplo comportam problemas que não se fazem presentes nos direitos negativos, visto que ações negativas

---

<sup>40</sup> SCHÄFER, *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão*, 2005. p. 41-50.

<sup>41</sup> *Idem.*, p. 46-48.

<sup>42</sup> HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz: Edunisc: IPR, 2007. p. 36.

impõem limites ao Estado na persecução de seus fins, ao passo que os direitos a ações positivas determinam ao poder político a persecução de determinados objetivos.

Demonstra Schäfer que a compreensão unitária dos direitos fundamentais está embasada nos seguintes elementos:

[...] caráter incindível dos direitos fundamentais decorrente da unidade de sentido constitucional; inexistência de diferenças estruturais entre os distintos tipos de direitos fundamentais, dada a presença das diferentes expectativas (positivas e negativas), em maior ou menor grau, em todos os direitos fundamentais; interligação sistêmica e dialética entre todas as espécies de direitos fundamentais, implicando comprometimento recíproco dos direitos no que se refere à efetivação; caráter principiológico de todos os direitos fundamentais, implicando entendê-los como mandados de otimização, sendo que a medida exata do devido, em concreto, vai depender das possibilidades reais e jurídicas. Com isso, a chamada reserva do possível é um elemento que se integra a todos os direitos fundamentais, independentemente de suas características intrínsecas.<sup>43</sup>

Sintetizando, pode-se dizer que é elemento essencial à classificação dos direitos humanos a posição realizadora do Estado ao estabelecer uma interligação entre o conteúdo do direito e a função do Estado diante de sua efetivação. Os direitos de defesa do cidadão frente ao Estado são direitos a ações negativas (omissões) do Estado.

### 1.1.1 Origem e evolução

É a partir do Estado Liberal que os direitos do homem iniciam o seu processo de evolução, constituindo-se no cerne das constituições para assegurar os direitos dos cidadãos.

Morais explica:

A teoria liberal sob os seus vários aspectos maximiza a figura do homem singular, o indivíduo, único capaz de julgar sob suas paixões e interesses. O projeto jurídico que daí decorre assume efetivamente como figura central e intocável de sua estrutura este homem só alheio e alienado de seu meio ambiente. Assim, o direito individual - como direito subjetivo - será expressão jurídica do modelo liberal.<sup>44</sup>

Sarlet relata que as idéias de constituição e direitos fundamentais são, no âmbito do pensamento da segunda metade do século XVIII, manifestações paralelas e direcionadas

<sup>43</sup> SCHÄFER, *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário - uma proposta de compreensão*, 2005. p. 66-67.

<sup>44</sup> MORAIS, José Luis Bolzan de. *A idéia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997. p. 32.

como limites normativos ao poder estatal; o pensamento reproduzido encontrava-se em sintonia com o que dispunha o artigo 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789: “toda sociedade na qual a garantia dos direitos não é assegurada, nem a separação dos poderes determinada não possui Constituição”.<sup>45</sup>

Estavam, então, lançadas as bases do que passou a ser o núcleo material das primeiras constituições escritas, de matriz liberal-burguesa, ou seja, a noção da limitação jurídica do poder estatal, mediante a garantia de alguns direitos fundamentais e do princípio da separação dos poderes. Os direitos fundamentais integram, portanto, ao lado da definição de Estado, do sistema de governo e da organização do poder, a essência do Estado constitucional, consagrando a vinculação entre as idéias de Constituição, Estado de Direito e direitos fundamentais.<sup>46</sup>

A expressão “direitos humanos” decorre diretamente da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, marcada pela história da Revolução Francesa. A mesma expressão está registrada na Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, elaborada após a Segunda Guerra Mundial em razão dos horrores praticados pelos regimes nazi-fascistas, bem como nos tratados, convenções internacionais e documentos políticos sobre o tema.<sup>47</sup>

A importância da Declaração de 1789 consiste em ter sido, por um século e meio, o “modelo por excelência” das declarações e ainda atualmente ser reverenciada e referenciada por aqueles que se preocupam com “a liberdade e os direitos do Homem”.<sup>48</sup> Como afirma Miranda,

do Estado liberal ao Estado social de Direito o desenvolvimento dos direitos fundamentais faz-se no interior das instituições representativas e procurando, de maneiras bastante variadas, a harmonização entre direitos de liberdade e direitos econômicos, sociais e culturais.<sup>49</sup>

Essa concepção de direitos ocupa um lugar de destaque na aplicação dos direitos fundamentais, objetivando a limitação do poder estatal a fim de assegurar ao indivíduo uma esfera de liberdade.

---

<sup>45</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais* 2007. p. 69-70

<sup>46</sup> Idem., p. 69-70

<sup>47</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva: 2005. p. 128

<sup>48</sup> Idem., p. 128

<sup>49</sup> MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2000. p. 27.

O primeiro Estado jurídico, guardião das liberdades individuais, alcançou sua experimentação histórica na Revolução Francesa. E tanto o Estado como a sociedade, a qual idealizaram os teóricos desse embate, reconheceram-no como sendo uma soma de átomos, que corresponde, segundo alguns pensadores, tão-somente à concepção burguesa da ordem política.<sup>50</sup>

A burguesia, classe dominada, a princípio e, em seguida, classe dominante, formulou os princípios filosóficos de sua revolta social. [...] No momento que se apodera do controle político da sociedade, a burguesia já não se interessa em manter na prática a universalidade daqueles princípios, como apanágio de todos os homens. Só de maneira formal os sustenta, uma vez que no plano de aplicação política eles se conservam, de fato, princípios constitutivos de uma ideologia de classe. [...] A burguesia acordava o povo, que então despertou para a consciência de suas liberdades políticas. Ali está um Direito novo, na teoria política, que mantinha princípios cuja validade indiscutível transpunha qualquer idade histórica e se situava fora de quaisquer limitações de pólo, meridiano ou latitude, como se a razão humana quisesse, mais uma vez zombar da crítica subjacente no amargo ceticismo de Pascal ao patentear as verdades falazes.<sup>51</sup>

A Revolução Francesa, por seu caráter preciso de revolução da burguesia, levou à consumação de uma ordem social na qual pontificava nos textos constitucionais o triunfo total do liberalismo - do liberalismo apenas, não da democracia, sequer da democracia política.<sup>52</sup>

Pontua Moraes que no início do século XX o direito social, além de estabelecer uma nova idéia de Estado, passou a ter um papel positivo como regulador e promotor do bem-estar social. “[...] É a idéia do *Welfare State* que comporá efetivamente no pós-45, onde o aspecto promocional passa a integrar definitivamente o vocabulário jurídico-político do Século XX”.<sup>53</sup> Pelo entendimento do autor, compreende-se que o direito social proposto por Gurvitch visava regulamentar as relações da sociedade independentemente do vínculo estatal. A crítica que Gurvitch faz a este período refere-se à “visão limitada do direito social, ligado à idéia de política social do Estado, ou seja, como normas estatais próprias à regulação das relações de trabalho e seus consectários, como previdência, aposentadoria, etc.”<sup>54</sup>

<sup>50</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 42-43.

<sup>51</sup> Idem., p. 42-43

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> MORAIS, José Luis Bolzan de. *A idéia de direito social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997. p. 33.

<sup>54</sup> Idem., p. 33.

Bobbio assinala:

Da crítica das doutrinas igualitárias contra a concepção e a prática liberal do Estado é que nasceram as exigências de direitos sociais, que transformaram profundamente o sistema de relações entre o indivíduo e o Estado e a própria organização do Estado, até mesmo nos regimes que se consideram continuadores, sem alterações bruscas, da tradição liberal do século XIX [...]. Liberalismo e igualitarismo deitam suas raízes em concepções da sociedade profundamente diversas: individualista, conflitualista e pluralista, no caso do liberalismo; totalizante, harmônica e monista, no caso do igualitarismo. Para o liberal, a finalidade principal é a expansão da personalidade individual, abstratamente considerada como um valor em si; para o igualitário, essa finalidade é o desenvolvimento harmonioso da comunidade. E diversos são também os modos de conceber a natureza e as tarefas do Estado: limitado e garantista, o Estado liberal; intervencionista e dirigista, o Estado dos igualitários.<sup>55</sup>

No que diz respeito aos direitos de liberdade, estes evoluíram paralelamente ao princípio do tratamento igual. Sendo os homens iguais, entende-se que são iguais também no gozo da liberdade, no sentido que “nenhum indivíduo pode ter mais liberdade do que outro”, conforme artigo 1º da Declaração Universal, o qual exclui discriminações fundadas em “diferenças específicas entre homem e homem”.<sup>56</sup>

Explica Bonavides que aqueles que viveram no período do liberalismo consideravam o Estado com otimismo, pois acreditavam na criação de um mundo melhor, mais sólido e comprometido com os direitos do homem.<sup>57</sup> Continua o autor dizendo que se deve ao Estado Liberal a humanização da idéia estatal, pois foi um período teoricamente marcado pela democratização: “[...] Estado de uma classe – a burguesia -, viu-se ele, porém condenado à morte, desde que começou o declínio do capitalismo”.<sup>58</sup>

No ensinamento de Silva, o individualismo e a neutralidade do Estado liberal provocaram imensas injustiças; em decorrência disso, os movimentos sociais, tanto no decorrer do século passado como atualmente, desvelaram a insuficiência das liberdades burguesas, fazendo emergir a conscientização da necessidade de uma justiça social. Nesse contexto, o social foi inserido como correção do “individualismo clássico liberal pela afirmação dos chamados direitos sociais”.<sup>59</sup>

<sup>55</sup> BOBBIO, Norberto. *Igualdade e liberdade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000. p. 42.

<sup>56</sup> Idem. *A Era dos direitos*. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 85.

<sup>57</sup> BONAVIDES, *Do Estado Liberal ao Estado Social*, 2004. p. 23.

<sup>58</sup> Idem., p. 23.

<sup>59</sup> SILVA, *Curso de direito constitucional positivo*, 2006. p. 115.

Foi entre o século XVIII e o século XX que o mundo atravessou duas grandes revoluções: uma envolvendo a fraternidade, o homem e o que o rodeia, seu universo e a outra a revolução do Estado Social na fase de concretização constitucional, tanto da liberdade como da igualdade. As duas revoluções tinham por objetivo tornar efetiva uma forma de Estado: primeiro, o Estado Liberal; depois, o Estado Social. O Estado Liberal, fruto dos movimentos que abalaram com “armas e sangue” os alicerces da sociedade, procurava ajustar o corpo social a novas categorias de exercício do poder, concebidas com o propósito de sustentar, desde as bases, um novo sistema econômico adotado por meios revolucionários. Já, o Estado Social originou-se de um consenso, com transformações pacíficas do elemento constitucional da sociedade; neste a força foi direcionada para uma reflexão criativa, contemplando efeitos lentos, graduais, e a acomodação dos interesses políticos e sociais.<sup>60</sup>

Assim, entende-se que o Estado Social originou-se de uma inspiração fundamentada em justiça, igualdade e liberdade, propondo o emprego de meios intervencionistas para estabelecer o equilíbrio na repartição dos bens sociais; a instituição de um regime de garantias concretas e objetivas e o estabelecimento de uma concepção democrática de poder vinculada com a função e fruição dos direitos fundamentais, em contraposição ao feroz individualismo das “teses liberais e subjetivistas” do Estado Liberal.<sup>61</sup>

Em 1776 o movimento separatista norte-americano gerou a Declaração de Independência, primeiro documento a afirmar os princípios democráticos no contexto da política moderna.

Quando, no decurso da história humana, torna-se necessário a um povo romper os laços políticos que o vincularam a outro, bem como assumir, entre as potências mundiais, a posição separada e igual a que o habilitam as leis da natureza e do deus da natureza, o respeito devido às opiniões da humanidade obriga-o a declarar as causas que o impelem à separação.<sup>62</sup>

É clara a relação existente entre democracia e direitos humanos. Os representantes do povo francês, constituídos em Assembléia nacional, considerando que a ignorância, o descuido ou desprezo para com os direitos humanos são as causas das desgraças públicas e da corrupção dos governos, resolveram expor numa declaração solene os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem. É assim que o artigo I da Declaração dos Direitos do

---

<sup>60</sup> BONAVIDES, *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 2004.

<sup>61</sup> *Idem.*, p. 12.

<sup>62</sup> COMPARATO, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 2005. p. 91.



Homem e do Cidadão de 1789 dispõe: “Os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. As distinções sociais só podem fundar-se na utilidade comum”. Portanto, há o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis como fundamento da liberdade, da justiça e da paz do mundo.<sup>63</sup>

Reforçando essa idéia, o artigo I da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 expõe: “Todos os homens nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade”.<sup>64</sup> A propósito, no entendimento de Bobbio, a Declaração Universal dos Direitos do Homem foi o ponto de partida para transformação das condições econômicas e sociais, produzindo mudanças na organização da vida humana e das relações sociais, bem como dando origem a novas demandas de liberdade e de poderes.<sup>65</sup> O autor continua pontuando que

a justiça civil em parte é de origem natural, outra se funda em lei. Natural é aquela justiça que mantém em toda parte o mesmo efeito e não depende do fato de que pareça boa a alguém ou não; fundada na lei é aquela, ao contrário, de que não importa se suas origens são estas ou aquelas, [...], uma vez sancionada.<sup>66</sup>

Sendo, portanto, a lei regida pelo princípio da igualdade, todos devem cumpri-la, pois todo direito é proporcional a um dever.

Ainda Bobbio estabelece a seguinte relação:

O direito natural é um ditame da justa razão destinado a mostrar que um ato é moralmente torpe ou moralmente necessário segundo seja ou não conforme à própria natureza racional do homem, e a mostrar que tal ato é, em consequência disto vetado ou comandado por Deus, enquanto autor da natureza. Os atos relativamente aos quais existe tal ditame da justa razão são obrigatórios ou ilícitos por si mesmos.<sup>67</sup>

Num Estado Democrático de Direito, segundo Silva, a democracia deve basear-se na realização de valores de convivência humana, contemplando a igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana. Trata-se de um conceito extremamente abrangente, bem mais do que o de Estado de Direito, que surgiu como expressão jurídica da democracia liberal. Foi justamente a superação do liberalismo que colocou em debate a questão da “sintonia” entre o

---

<sup>63</sup> COMPARATO, *A afirmação histórica dos direitos humanos*, 2005.

<sup>64</sup> Idem.

<sup>65</sup> BOBBIO, *A era dos direitos*, 1992. p. 32.

<sup>66</sup> BOBBIO, Norberto. *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*. São Paulo: Ícone, 1995. p. 16.

<sup>67</sup> Idem., p. 20.

Estado de Direito e a sociedade democrática. Chega-se, então, ao Estado Democrático de Direito, que a Constituição Federal de 1988 acolhe em seu artigo 1º como um conceito-chave do regime adotado<sup>68</sup>:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I – a soberania; - II – a cidadania; III – a dignidade da pessoa humana; IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V – o pluralismo político. Parágrafo Único – Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.<sup>69</sup>

Afirma Azambuja que “em qualquer momento da existência e em qualquer ponto da terra em que se encontre, o homem está sujeito à soberania do Estado, e se foge à soberania de um é para cair sob o poder de outro Estado.”<sup>70</sup>

De acordo com Hegel, o Estado é, por um lado, necessidade exterior e poder mais alto, ao qual se subordinam as leis e os interesses daqueles domínios; por outro lado, é para eles fim permanente, tendo a sua força na unidade do seu último fim universal e nos interesses particulares do indivíduo; esta unidade exprime-se em terem aqueles domínios deveres para com o Estado na medida em que também têm direitos.<sup>71</sup>

O Estado é uma sociedade necessária e o indivíduo não pode viver à margem dela, tendo, fatalmente, de se inserir no seu contexto soberano e social para alcançar seus objetivos e necessidades. “O homem é por natureza um animal político”, como conceituou remotamente no século IV a.C. o filósofo grego Aristóteles, na sua obra *A política*; logo, somente pode viver e aperfeiçoar-se, para que possa atingir os fins de sua existência, no campo intelectual, moral ou técnico, na e pela sociedade política, que é o Estado.<sup>72</sup>

Entende-se, pois, que a sociedade humana tem por finalidade o bem comum, isso querendo dizer que ela busca a criação de condições que permitam a cada homem e a cada grupo social a consecução de seus respectivos fins particulares; tendo o Estado, através de uma ordem jurídica soberana num determinado território, a finalidade essencial de garantir e harmonizar esse bem comum. De acordo com Azambuja, o homem, em relação às regras de conduta de natureza jurídica, pode ser considerado como indivíduo, com os seus deveres e as

<sup>68</sup> SILVA, *Curso de direito constitucional positivo*, 2006. p. 112.

<sup>69</sup> BRASIL. Constituição da República do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, 2007, p. 3.

<sup>70</sup> AZAMBUJA, Darcy. *Teoria geral do Estado*. 36. ed. São Paulo: Globo, 1996. p. 382.

<sup>71</sup> HEGEL, G. W. F. *Princípios da filosofia do direito*. 4. ed. Lisboa: Editora Guimarães, 1990.

<sup>72</sup> AZAMBUJA, op cit., 1996. p. 385.

suas pretensões em face dos outros homens, isto é, com direitos e obrigações que lhe cabem singularmente; ou como membro de um grupo social, com deveres que visam à comunhão ou à sociedade e a direitos que resultam de sua qualidade de associado.<sup>73</sup>

Para Hegel, o homem tem deveres na mesma medida em que tem direitos e tem direitos na mesma medida em que tem deveres, ou seja, deveres e direitos vinculam-se proporcionalmente.<sup>74</sup>

Explica Silva que o Estado Democrático de Direito abrange os princípios do Estado Democrático e do Estado de Direito, no entanto revela um conceito novo, pois a configuração do Estado Democrático de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos, mas, sim, superá-los na medida em que incorporará um componente revolucionário de transformação do *status quo*. Assim o demonstra o artigo 1º da CF/88 ao afirmar que a República Federativa do Brasil se constitui em “Estado Democrático de Direito”, não como mera promessa de organizar tal Estado, pois a Constituição aí já o está proclamando e fundando. Este Estado Democrático de Direito tem como tarefa fundamental superar as desigualdades sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social.<sup>75</sup>

Pode-se dizer que o fato consiste no conceito e no conteúdo dos direitos humanos, os quais variam de acordo com a concepção político-ideológica em voga. Em se tratando de direitos humanos, Bobbio faz a seguinte intervenção:

[...] atualmente, a superação do fundamento jusnaturalista da seara dos Direitos Humanos. Somente formulando a hipótese de um estado originário sem sociedade nem Estado, no qual os homens vivem sem outras leis além das leis naturais, (que não são impostas por uma autoridade externa, mas obedecidas em consciência), é que se pode sustentar o corajoso princípio contra-intuitivo e claramente anti-histórico de que os homens nascem livres e iguais.<sup>76</sup>

Os direitos humanos são produto das declarações e convenções internacionais independentemente do reconhecimento pelo Estado, ao mesmo passo que os direitos fundamentais dependem do Estado para a sua proteção e garantia.

---

<sup>73</sup> AZAMBUJA, *Teoria geral do Estado*, 1996. p. 386.

<sup>74</sup> HEGEL, *Princípios da filosofia do direito*, 1990.

<sup>75</sup> SILVA, *Curso de direito constitucional positivo*, 2006. p. 112-119

<sup>76</sup> BOBBIO, *O positivismo jurídico: lições de filosofia do direito*, 1995. p. 118.

## 1.2 As gerações dos direitos

Como já demonstrado, os direitos fundamentais tiveram seu reconhecimento consagrado nas primeiras constituições escritas. No pensamento liberal-burguês do século XVIII tinham seus direitos um cunho individualista, surgindo e firmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais especificamente, como direitos de defesa, limitando uma zona de não-intervenção do Estado e uma esfera de autonomia individual em face de seu poder. São, por esse motivo, apresentados como direitos de cunho negativo, uma vez que dirigidos a uma abstenção, não a uma conduta positiva por parte dos poderes públicos. Nesse sentido, são direitos de resistência ou oposição perante o Estado, como já abordado no estudo. Assumem particular relevo no rol desses direitos, especialmente pela sua evidente influência jusnaturalista, os direitos à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei.

Acrescenta Bonavides que o lema revolucionário do século XVIII foi esculpido com base em três princípios cardeais, contemplando todo o conteúdo possível dos direitos fundamentais, até mesmo a seqüência histórica de sua gradativa institucionalização: liberdade, igualdade e fraternidade. De acordo com essa fórmula de generalização e universalidade, resta apenas inserir na ordem jurídica positiva de cada ordenamento político os direitos e conteúdos materiais inerentes a esta.<sup>77</sup>

Os direitos fundamentais passaram, na ordem institucional, a manifestar-se em três gerações sucessivas, que traduzem, sem dúvida, um processo cumulativo e qualitativo, o qual, segundo tudo faz prever, tem por bússola uma nova universalidade material e concreta em substituição à universalidade abstrata e, de certo modo, metafísica daqueles direitos contidos no jusnaturalismo do século XVIII.<sup>78</sup> Explica Bonavides que a primeira geração dos direitos abrange os direitos de liberdade, primeiros a constarem do instrumento normativo constitucional, direitos civis e políticos, que em grande parte correspondem, por um prisma histórico, àquela fase inaugural do constitucionalismo do Ocidente.<sup>79</sup>

Se, atualmente, esses direitos parecem já pacíficos na codificação política, na realidade moveram-se em cada país constitucional num processo dinâmico e ascendente, no qual muitas vezes houve recuos, em razão da natureza do respectivo modelo de sociedade. Contudo, visualiza-se uma trajetória que parte com freqüência do mero reconhecimento formal

---

<sup>77</sup> BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*, 2007. p. 563.

<sup>78</sup> *Idem.*, p. 563.

<sup>79</sup> *Idem.* p. 563.

passando a concretizações parciais e progressivas, até ganhar a máxima amplitude nos quadros consensuais de efetivação democrática do poder.<sup>80</sup>

Bonavides argumenta que essa linha ascensional aponta, por conseguinte, para um espaço sempre aberto a novos avanços, que a história, comprovadamente, tem ajudado mais a enriquecer do que a empobrecer. Os direitos da primeira geração, direitos civis e políticos, já se consolidaram em sua projeção de universalidade formal, não havendo Constituição digna desse nome que não os reconheça em toda a sua extensão.<sup>81</sup>

Sobre os direitos de liberdade, Miranda assinala que,

por um lado, não só os direitos políticos são paulatinamente estendidos até se chegar ao sufrágio universal como os direitos econômicos, sociais e culturais, ou a maior parte deles, vêm a interessar à generalidade das pessoas. Por outro lado, o modo como se adquirem, em regime liberal ou pluralista, alguns dos direitos econômicos, sociais e culturais a partir do exercício da liberdade sindical, da formação de partidos, da greve e do sufrágio mostra que os direitos de liberdade se não esgotam num mero jogo de classes dominantes<sup>82</sup>.

Observa-se que, nas últimas décadas, o denominado Estado social vem perdendo força, vendo-se numa situação de crise, que se deve aos excessivos custos financeiros e burocráticos e, além de egoísmos corporativos. Esse quadro resulta na falta de competitividade na relação com países de menor proteção social.

Complementa Bonavides que os direitos de primeira geração ou direitos de liberdade têm por titular o indivíduo, são oponíveis ao Estado, traduzem-se como faculdades ou atributos da pessoa e ostentam uma subjetividade que é seu traço mais característico, ou seja, são direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. Observa o autor:

---

<sup>80</sup> BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*, 2007. p. 563.

<sup>81</sup> *Idem.* p. 563.

<sup>82</sup> MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2000. p. 31.

Entram na categoria do *status negativus* da classificação de Jellinek e fazem também ressaltar na ordem dos valores políticos a nítida separação entre a Sociedade e o Estado. Sem o reconhecimento dessa separação, não se pode aquilatar o verdadeiro caráter antiestatal dos direitos da liberdade, conforme tem sido professado com tanto desvelo teórico pelas correntes do pensamento liberal de teor clássico. São por igual direitos que valorizam primeiro: o homem-singular, o homem das liberdades abstratas, o homem da sociedade mecanicista que compõe a chamada sociedade civil, na linguagem jurídica mais usual.<sup>83</sup>

Os direitos de primeira geração compreendem um conjunto de liberdades, denominadas “liberdades de expressão coletiva”, dentre as quais se podem destacar imprensa, manifestação, reunião, associação, dentre outras, e pelos direitos de participação política, tais como direito de voto e capacidade eleitoral passiva. Verifica-se, pois, que há uma correlação entre os direitos fundamentais e a democracia.

Por sua vez, os direitos de segunda geração abrangem os direitos econômicos, sociais e culturais. Conforme Sarlet, em virtude do impacto da industrialização e dos graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, das doutrinas socialistas e da constatação de que a consagração formal de liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo, já no decorrer do século XIX geraram-se amplos movimentos reivindicatórios e o reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado comportamento ativo na realização da justiça social.<sup>84</sup>

A distinção que se faz em relação a este direito é positiva, pois propicia o direito de participar do bem-estar social, pois não se trata mais de liberdade do e perante o Estado, e, sim, de liberdade por intermédio do Estado. Os direitos de segunda geração já haviam sido contemplados nas Constituições francesas de 1793 e 1848 na Constituição Brasileira de 1824 e na Constituição alemã de 1849. Hoje ainda se caracterizam por outorgar ao indivíduo direitos a prestações sociais estatais, como assistência social, saúde, educação, trabalho, dentre outros. Revelando uma transição das liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, utiliza-se a formulação preferida na doutrina francesa.<sup>85</sup>

Foi, entretanto, no século XX, de modo especial nas constituições do segundo pós-guerra, que esses novos direitos fundamentais acabaram sendo consagrados num número significativo de constituições, além de serem objeto de diversos pactos internacionais. De acordo com Bonavides, os direitos da segunda geração dominaram o século XX, da mesma forma que os direitos da primeira geração tinham dominado o século passado. Trata-se de

---

<sup>83</sup> BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*, 2007. p. 563 – 564.

<sup>84</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007. p. 57.

<sup>85</sup> *Idem.*, 2007. p. 57

direitos sociais, culturais e econômicos, bem como dos direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no constitucionalismo das distintas formas de Estado Social depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal do século XX. Nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula.<sup>86</sup>

Corroborando o entendimento de Bonavides, Schäfer formula o seguinte conceito:

Os direitos fundamentais de segunda geração são, pois, os direitos econômicos, sociais e culturais, nos quais o Estado assume uma indiscutível função promocional, satisfazendo ativamente as pretensões dos cidadãos, tendo por objetivo concretizar os primados da igualdade material. Diante disso os elementos caracterizadores dos direitos de segunda geração são os seguintes: direito-chave: igualdade; função do Estado: promocional; eficácia vinculativa principal da norma: Estado; espécie de direito tutelada: individual, com marcados traços de homogeneidade; concepção política de Estado: contemporâneo (Estado Social).<sup>87</sup>

Da mesma maneira que os direitos de primeira geração, os de segunda geração foram objeto de uma formulação especulativa em esferas filosóficas e políticas de acentuado cunho ideológico.

Os direitos da segunda geração passaram, primeiro, por um ciclo de baixa normatividade ou tiveram eficácia duvidosa, em virtude de sua própria natureza de direitos que exige do Estado determinadas prestações materiais nem sempre resgatáveis por exigüidade, carência ou limitação essencial de meios e recursos. Com juricidade questionada, foram remetidos nesta fase à chamada “esfera programática”, em virtude de não conterem para sua concretização aquelas garantias habitualmente previstas pelos instrumentos processuais de proteção aos direitos da liberdade.<sup>88</sup>

Analisando os direitos fundamentais da segunda geração, pode-se inferir que se tornaram tão justiciáveis quanto os da primeira, passando a ter aplicabilidade imediata, regra que não pode mais ser desconsiderada com tanta facilidade. Sarlet sustenta que na esfera dos direitos da segunda geração há que atentar para a circunstância de que estes não englobam apenas direitos de cunho positivo, mas também as assim denominadas “liberdades sociais”, disso dão conta os exemplos da liberdade de sindicalização, do direito de greve, bem como o reconhecimento de direitos fundamentais aos trabalhadores, tais como o direito a férias e ao

---

<sup>86</sup> BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*, 2007. p. 563-564.

<sup>87</sup> SCHÄFER, *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão*, 2005. 30-31.

<sup>88</sup> BONAVIDES, *op. cit.*, 2007. p. 564.

repouso semanal remunerado, a garantia de um salário mínimo, a limitação da jornada de trabalho, citando alguns exemplos mais representativos.<sup>89</sup>

A segunda geração dos direitos fundamentais abrange, portanto, bem mais do que os direitos de caráter prestacional, de acordo com o que ainda propugna parte da doutrina, inobstante o cunho “positivo” possa ser considerado como o marco distintivo desta nova fase na evolução dos direitos fundamentais. Saliente-se, contudo, que, a exemplo dos direitos da primeira geração, também os direitos sociais, em sentido amplo, reportam-se aos direitos pessoais, individuais, não podendo ser confundidos com os direitos coletivos ou difusos da terceira geração. Os direitos de segunda geração podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava as relações com a classe empregadora, detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.<sup>90</sup>

De acordo com Miranda:

Contrapostos aos direitos de liberdade são, nesse século e no século XX reivindicados, sobretudo, por movimentos de trabalhadores e sucessivamente obtidos, direitos econômicos, sociais e culturais – direitos econômicos para garantia da dignidade do trabalho, direitos sociais como segurança na necessidade e direitos culturais como exigência de acesso à educação e à cultura e em último termo de transformação da condição operária.<sup>91</sup>

Acompanhando tal colocação, Bonavides demonstra que a teoria objetiva dos direitos fundamentais advém pontualmente, a partir de Carl Schmitt. Os direitos sociais proporcionaram à consciência de que tão importante quanto salvaguardar o indivíduo era proteger a instituição, para criar um ambiente social mais rico e aberto à participação em toda sua plenitude.

---

<sup>89</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, p. 57-58.

<sup>90</sup> *Idem.*, p. 57-58.

<sup>91</sup> MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2000. p. 22-23.



[...] Descobria-se assim um novo conteúdo dos direitos fundamentais: as garantias institucionais. Essa concepção de direitos fundamentais que contém garantias institucionais, e segundo a qual, portanto, os direitos fundamentais não são apenas os direitos da liberdade, deve ser recebida com alguma cautela, pois a liberdade, ao contrário do que acontece com a propriedade, não é suscetível de “institucionalizar-se” como garantia. Se isto ocorresse, destruída ficaria a natureza mesma desse direito, sem dúvida o mais clássico direito dos direitos a que o homem aspira.<sup>92</sup>

Entendendo que foi a partir das garantias institucionais que se originou a proteção às instituições, as quais passaram a receber proteção especial, o autor refere:

ao resguardo da intervenção alteradora da parte do legislador ordinário, referente a uma categoria de direitos fundamentais que se não confundem, porém com os da liberdade, porquanto a estrutura dos mesmos é lógica e juridicamente outra. Pois, é da essência da garantia institucional a limitação, bem como a destinação a determinados fins e tarefas.<sup>93</sup>

Considera Bonavides que a tarefa empreendida por Carl Schmitt de identificar as garantias institucionais, referentes ao “funcionalismo público, o magistério, a autonomia municipal, as confissões religiosas, a independência dos juízes, a exclusão de tribunais de exceção”, dentre outras, não foi difícil.<sup>94</sup> E as descreve da seguinte forma:

[...] primeiro, que haja uma garantia e que esta, de ordinário, seja de natureza constitucional; a seguir, que a garantia tenha um objeto específico, a saber, uma instituição, visto que do contrário não se poderia falar de garantia institucional; e, finalmente, que se refira a algo atual, presente e existente, dotado de forma e organização, a que já se prende também uma situação jurídica constatável; a garantia institucional contém sempre elementos de garantia de um *status quo*. Porém, alerta Bonavides que não se confunda garantias institucionais com garantias do instituto. As garantias do instituto ocorrem sempre em proveito de institutos jurídicos de direito privado: a propriedade, o direito sucessório, a família, o casamento; sendo também garantias de direito constitucional, garantem relações jurídicas e complexos normativos típicos, tradicionalmente sólidos, ao passo que as garantias institucionais são pertinentes a instituições de direito público que compõem uma parte da administração de assuntos públicos.<sup>95</sup>

Quando há uma violação da garantia institucional fere-se a Constituição, isso nas constituições que contemplam essas, ou seja, um ataque ao objeto protegido é um ataque à Constituição.

---

<sup>92</sup> BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*, 2007. p. 565.

<sup>93</sup> *Idem*, p. 566.

<sup>94</sup> *Idem*, p. 566.

<sup>95</sup> *Idem*, p. 566.

### No entendimento de Canotilho:

As chamadas garantias institucionais compreendiam as garantias jurídico-públicas e as garantias jurídico-privadas. Embora, muitas vezes estejam consagradas e protegidas pelas leis constitucionais, elas não seriam verdadeiros direitos atribuídos, diretamente a uma pessoa; as instituições, como tais, tem um sujeito e um objeto diferente dos direitos do cidadão [...]. A proteção das garantias institucionais aproxima-se da proteção dos direitos fundamentais quando se exige, em face das intervenções limitativas do legislador, a salvaguarda do mínimo essencial (núcleo essencial) das instituições.<sup>96</sup>

Observa-se, portanto, o nascimento de um novo conceito de direitos fundamentais, vinculados materialmente a uma liberdade objetivada, com ligações normativas e institucionais, a valores sociais, tornando-se o Estado um agente de suma importância para que se concretizem os direitos fundamentais da segunda geração.

Bonavides assevera a importância de as garantias institucionais revalorizarem os direitos da liberdade, os quais até então eram concebidos numa oposição irremediável entre indivíduo e Estado. Isso foi feito à medida que se pôde transitar de uma concepção de subjetividade para uma concepção de objetividade, com respeito aos princípios e valores da ordem jurídica estabelecida. Se na fase da primeira geração os direitos fundamentais consistiam, essencialmente, no estabelecimento das garantias fundamentais da liberdade, a partir da segunda geração os direitos passaram a compreender, além daquelas garantias, também os critérios objetivos de valores, bem como os princípios básicos que dispõem a lei maior, projetando-lhe a unidade e fazendo a congruência fundamental de suas regras. A concepção de objetividade e de valores relativamente aos direitos fundamentais leva a que o princípio da igualdade, tanto quanto o da liberdade, tomem também um sentido novo, deixando de ser mero direito individual que demanda tratamento igual e uniforme para assumir uma dimensão objetiva de garantia contra atos arbitrários do Estado.<sup>97</sup>

Abre-se, aqui, um adendo para comentar que os direitos de terceira geração, direitos de solidariedade e fraternidade se destinados à proteção de grupos humanos, sendo caracterizados como direitos de titularidade coletiva ou difusa, serão aprofundados no decorrer do estudo.

---

<sup>96</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra – Portugal: Livraria Almedina, 2002. p. 395-396.

<sup>97</sup> BONAVIDES, *Curso de direito constitucional*, 2007. p. 568-569.

Assim, passa-se a descrever os direitos de quarta geração. Sobre estes, Sarlet explica que há uma tendência de reconhecer uma quarta geração, que, no entanto, ainda aguarda sua consagração na esfera do direito internacional e das ordens constitucionais internas. A mesma posição assume Bonavides a respeito dos direitos de quarta geração.<sup>98</sup> Dessa forma, impõe-se examinar, num primeiro momento, o questionamento da efetiva possibilidade de se sustentar a existência de uma nova geração dos direitos fundamentais atualmente.

Num resumo sobre a evolução dos direitos fundamentais, Miranda indica três ou quatro gerações:

a dos direitos de liberdade; a dos direitos sociais; a dos direitos ao ambiente e à autodeterminação, aos recursos naturais e ao desenvolvimento; e, ainda a dos direitos relativos à bioética, à engenharia genética, à informática e a outras utilizações das modernas tecnologias.<sup>99</sup>

Sarlet posiciona-se enfatizando que “[...] todas as demandas na esfera dos direitos fundamentais gravitam, direta ou indiretamente, em torno dos tradicionais e perenes valores da vida, liberdade, igualdade e fraternidade (solidariedade), tendo, na sua base, o princípio maior da dignidade da pessoa”.<sup>100</sup>

Bonavides assume uma posição favorável, no âmbito do direito pátrio, quanto ao reconhecimento da existência de uma quarta geração, sustentando que é o resultado da globalização dos direitos fundamentais, no sentido de uma universalização no plano institucional, que corresponde à derradeira fase da institucionalização do Estado Social.<sup>101</sup> Com base no autor, compreende-se que os direitos de quarta geração dependem da concretização da sociedade aberta do futuro, em sua máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.<sup>102</sup>

A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser uma democracia direta, materialmente possível e sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema.

---

<sup>98</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007. p. 60.

<sup>99</sup> MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2000. p. 24.

<sup>100</sup> SARLET, op. cit., 2007. p. 60.

<sup>101</sup> BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 2007. p. 571.

<sup>102</sup> Idem., p. 571.

Como assinala Bonavides:

Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista; familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; está, porém, enquanto direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual.<sup>103</sup>

Os direitos da quarta geração não somente culminam a objetividade dos direitos das duas gerações antecedentes como absorvem, sem, todavia, removê-la, a subjetividade dos direitos individuais. Tais direitos sobrevivem, porque ficam abastados em sua dimensão principal, objetiva axiológica, podendo, adiante, irradiar-se com a mais súbita eficácia normativa a todos os direitos da sociedade e do ordenamento jurídico.<sup>104</sup>

Pode-se, assim, admitir a asserção de que os direitos da segunda, terceira e quarta gerações não se excluem, pelo contrário, complementam-se e concretizam-se. Nessa concretização reside o futuro da globalização política, o seu princípio de legitimidade, a força incorporadora de seus valores de libertação.

Da globalização econômica e da globalização cultural muito se tem ouvido falar. Da globalização política só nos chegam, porém, o silêncio e o subterfúgio neoliberal da reengenharia do Estado e da sociedade. Imagens, aliás, anárquicas de um futuro nebuloso, onde o Homem e a sua liberdade, a liberdade concreta, entenda-se parece haver ficado de todo esquecidos e postergados.<sup>105</sup>

Atualmente, com a globalização o homem representa a figura moral da cidadania. Ele é a constante evolução dos valores sociais, o núcleo, a corrente de convergência de todos os interesses do sistema. Nessa democracia, a fiscalização de constitucionalidade dos direitos enunciados, direitos de quatro gerações distintas, é obra do cidadão.

### **1.2.1 Direitos de terceira geração**

Os direitos de terceira geração, direitos difusos e coletivos, envolvem temas referentes à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade; logo, não se

---

<sup>103</sup> BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 2007, p. 571.

<sup>104</sup> *Idem.*, p. 572.

<sup>105</sup> *Idem.* p. 572.

destinam a pessoas determinadas ou a grupos de pessoas. Pode-se, pois, afirmar que têm por destinatário toda a coletividade. Possuem uma interligação com aqueles direitos que integram as gerações já descritas, exigindo, contudo, novos instrumentos jurídicos para que possa ser efetivada sua tutela.

Na concepção de Bonavides, os direitos de terceira geração estão relacionados à consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou em fase de precário desenvolvimento, onde se abriu um espaço para a busca de uma outra geração dos direitos fundamentais, até então desconhecida. Trata-se da geração que tem como base a fraternidade, tendo por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de sua existência concreta.<sup>106</sup>

Protegem-se constitucionalmente os direitos de terceira geração, que são os interesses de grupos menos determinados de pessoas, não havendo vínculo jurídico ou fático muito preciso entre eles. Os também denominados “direitos de solidariedade ou fraternidade” materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados enquanto valores fundamentais indisponíveis.<sup>107</sup>

Os direitos difusos e coletivos visam proteger os seguintes bens jurídicos: o meio ambiente, o consumidor e a busca por uma melhor qualidade de vida. O principal responsável pela garantia dos direitos de terceira geração é o Estado, que está vinculado positivamente quanto à sua realização. Explica Miranda que se trata

[...] de necessidades comuns a conjuntos mais ou menos largos em determinados de indivíduos e que somente podem ser satisfeitos numa perspectiva comunitária. Nem são interesses públicos, nem puros interesses individuais, ainda que possam projetar-se, de modo específico, direta ou indiretamente, nas esferas jurídicas destas ou daquelas pessoas.<sup>108</sup>

Portanto, os direitos de terceira geração possuem características peculiares, como a titularidade coletiva, indefinida e indeterminável, a qual se revela, a título de exemplo, especialmente no direito ao meio ambiente e à qualidade de vida, em que pese ficar

---

<sup>106</sup> BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 2007, p. 572.

<sup>107</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007. p. 58.

<sup>108</sup> MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2000. p. 69.

preservada sua dimensão individual, necessitando de novas técnicas em relação a sua garantia e proteção.

Os direitos de terceira geração são denominados direitos de solidariedade ou fraternidade, de modo especial em face de sua implicação universal, ou, no mínimo, transindividual, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação.<sup>109</sup> Quanto a sua positivação, Sarlet considera que ressalvadas algumas exceções, a maior parte destes direitos fundamentais de terceira geração fica na dependência de encontrar seu reconhecimento na seara do direito constitucional, estando, por outro lado, em fase de consagração no âmbito do direito internacional, onde já há tratados e outros documentos transacionais.<sup>110</sup> Dessa forma, no relato de Miranda:

Hoje, a relevância do ambiente tornou-se quase obrigatória ou recorrente em quase todos os novos textos constitucionais, entendida à luz das suas coordenadas próprias. Mas esta universalização não significa, só por si, que a efetividade das normas – sejam programáticas ou preceptivas – se mostre muito forte ou idêntica por toda a parte e serão muito poucos Estados que poderão arrogar-se (como bem se desejaria) a qualidade de Estado ambiental.<sup>111</sup>

Os direitos fundamentais de terceira geração podem ser considerados como uma resposta ao fenômeno denominado por Pérez Luño de “poluição das liberdades”, que se caracteriza pelo processo de erosão e degradação sofrido pelos direitos e liberdades fundamentais, principalmente em face do uso de novas tecnologias. Dão uma conotação de relevância ao direito do meio ambiente e à qualidade de vida, os quais já foram considerados como direito de terceira geração por doutrinadores que utilizam como critério a titularidade transindividual.

O surgimento de um direito de informática ou liberdade de informática é postulado mediante a um controle cada vez maior no que se refere à liberdade, intimidade individual, bancos de dados pessoais, meios de comunicação, dentre outros. Contudo, em virtude de sua vinculação com os direitos de liberdade, de expressão e comunicação, bem como com as garantias da intimidade e privacidade, ainda provoca certas dúvidas com relação ao seu enquadramento na terceira geração dos direitos fundamentais.

---

<sup>109</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007. p. 58-59.

<sup>110</sup> *Idem*. p. 59.

<sup>111</sup> MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, 2000. p. 533.

No que se refere aos direitos de terceira geração, as referências que normalmente são feitas tratam das garantias contra manipulações genéticas, do direito de morrer com dignidade, do direito à mudança de sexo, os quais são identificados por parte da doutrina como direitos de terceira geração. Contudo, já há doutrinadores que os enquadram como direitos de quarta geração. Diante da constante evolução dos direitos, é importante destacar a posição de Oliveira, para o qual já estão sendo vivenciadas a quarta e quinta geração dos direitos fundamentais. O autor entende serem direitos de quarta geração “os direitos de manipulação genética, relacionados à biotecnologia e bioengenharia, e que tratam de questões sobre a vida e a morte, e que requerem uma discussão ética prévia”.<sup>112</sup>

Quanto aos direitos de quinta geração, Oliveira, apresenta “[...] a chamada realidade virtual, que compreendem o grande desenvolvimento da cibernética na atualidade, implicando o rompimento de fronteiras, estabelecendo conflitos entre países com realidades distintas, via internet”.<sup>113</sup> Apresentada a evolução das gerações de direitos fundamentais, compreende-se que se encontram inseridos na modernidade do século XXI com seus desafios da formação de um Estado mais solidário. Dessa forma, cabe pontuar a importância do direito do consumidor, como direito de terceira geração.

### **1.3 Os direitos dos consumidores enquanto direitos de terceira geração**

Pode-se afirmar que o Código de Defesa do Consumidor (CDC) é diploma legislativo que já se amolda aos novos postulados, inscritos como princípios éticos, tais como boa-fé, lealdade, cooperação, equilíbrio e harmonia das relações. Nota-se, assim, o início de uma nova tendência legislativa, cuja preocupação maior é com a harmonia das relações.

A Constituição de 1988, ao cuidar dos direitos e garantias fundamentais, estabeleceu no artigo 5º, inciso XXXII<sup>114</sup>, que o “Estado promoverá na forma da lei a defesa do consumidor”.<sup>115</sup> Em seu artigo 24, “compete à união, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:[...]; V – produção e consumo; [...]”. A defesa do consumidor

---

<sup>112</sup> OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. *Teoria jurídica e novos direitos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. p.86.

<sup>113</sup> Idem. p.86.

<sup>114</sup> Tratando-se de novidades constitucional em termos de direitos individuais, o inciso XXXII do artigo 5º da Constituição Federal de 1988 demonstra a preocupação do legislador constituinte com as modernas relações de consumo e com a necessidade de proteção do hipossuficiente economicamente. A inexistência de instrumentos eficazes de proteção ao consumidor para fazer valer seus direitos mais básicos, como, por exemplo, a saúde, o transporte, alimentação, fez sua defesa ser erigida como um direito individual, de modo a determinar-se a edição de norma ordinária regulamentando não só as relações de consumo, mas também os mecanismos de proteção e efetividade dos direitos do consumidor. MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 285.

<sup>115</sup> BRASIL. *Constituição da República do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, 2007, p. 8.

afigura-se, pois, como direito e garantia fundamental, ainda no artigo 170, inciso V, da Constituição Federal de 1988 está previsto como princípio da ordem econômica a defesa do consumidor. Se a ordem econômica tem de assegurar a dignidade de forma igualitária, a defesa do consumidor, por conseguinte, é princípio para a preservação desta dignidade.<sup>116</sup>

A promoção da defesa do consumidor como preceito constitucional inserido no artigo 5º encontra-se sob o manto protetor da Constituição, não podendo, por tal qualidade, ser objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a aboli-la. Tem o Estado, portanto, o dever de promover esse direito na forma da lei, atividade esta determinada expressamente pela Constituição da República para a sua realização. Impõe-se, por conseguinte, ao legislador ordinário conectar-se a esse direito fundamental, de modo a particularizar efetivamente a proteção constitucional por meio de normas jurídicas consentâneas com a defesa do consumidor, enquanto direito humano fundamental.

Sarlet, com propriedade, salienta a importância da vinculação do legislador aos direitos fundamentais:

[...] esta vinculação, considerada com base numa dimensão filosófica e histórica, implica clara renúncia à crença positivista na onipotência do legislador estatal, significando, por outro lado (sob um ângulo dogmático-jurídico) a expressão jurídico-positiva da decisão tomada pelo Constituinte em favor da prevalência dos valores intangíveis contidos nas normas de direitos fundamentais em face do direito positivo. Valendo-nos aqui das expressivas palavras de Vieira de Andrade, há que reconhecer que 'o poder legislativo (a potência legislativa) deixou de corresponder à idéia de um soberano que se autolimita, devedor apenas de uma veneração moral ou política a uma Constituição distante e juridicamente débil'.<sup>117</sup>

Ressalte-se que a eficácia vinculante dos direitos fundamentais representa um avanço na vinculação dos poderes públicos e do legislador em relação às normas constitucionais em geral, expressando o princípio da constitucionalidade, o qual apresenta uma dimensão reforçada quanto aos direitos fundamentais.

---

<sup>116</sup> BRASIL. *Constituição da República do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988, 2007, p. 110.

<sup>117</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007. p. 389.



Neste contexto, cumpre referir a paradigmática e multicitada formulação de Krüger, no sentido de que hoje não há mais falar (sic) em direitos fundamentais na medida da lei, mas, sim, em leis apenas na medida dos direitos fundamentais [...]. De pronto, verifica-se que a vinculação aos direitos fundamentais significa para o legislador uma limitação material de sua liberdade de conformação no âmbito de sua atividade regulamentadora e concretizadora.<sup>118</sup>

Verifica-se, portanto, que o direito do consumidor, como direito subjetivo, tem sede constitucional e caracteriza-se ontologicamente como direito humano fundamental, tomando o sujeito titular do direito na sua compreensão finalista, vinculada a uma dimensão própria da pessoa humana e de sua necessidade de consumo. Essa compreensão, todavia, só é possível perante a figura do consumidor, em sua perspectiva existencial, como um sujeito próprio e com necessidades fundamentais. Daí por que se tornam necessárias as determinações legais de uma política nacional das relações de consumo (arts. 4º e 5º, do CDC) como uma política de defesa dos direitos da própria pessoa, para tutelar, no âmbito próprio das relações de consumo, bens jurídicos universais, como a dignidade, a vida, a saúde e segurança. Frisa-se que o ser humano consumidor será, antes de tudo, tomado como pessoa humana, tendo esta uma dimensão juridicamente protegida no que diz respeito a sua condição de vulnerabilidade na relação de consumo.

O Código de Defesa do Consumidor, como iniciativa legislativa de realização daquele direito humano fundamental, uma prestação legislativa do Estado por expressa determinação constitucional, deve ser observado, inclusive, o seu caráter de lei de ordem pública e interesse social, cujas aplicações são imediatas. Nessa mesma perspectiva, determina a efetivação dos seus preceitos protetivos e promocionais. De fato, a previsão constitucional da defesa do consumidor, como direito humano fundamental, coloca-o em posição de destaque na ordem jurídica pátria, verdadeiro parâmetro hermenêutico, reafirmando e consagrando a dignidade da pessoa humana como premissa maior do Estado de Direito democrático, art. 1º, III, da Constituição Federal de 1988.

A defesa do consumidor é um dos valores para o pleno desenvolvimento da personalidade humana. Portanto, a necessidade de obediência ou respeito aos direitos humanos fundamentais, entre os quais se insere a defesa do consumidor, constitui alicerce indispensável à construção de um autêntico Estado de Direito democrático. E para regulamentar o preceito constitucional da defesa do consumidor, veio a lume o Código de

---

<sup>118</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007. p. 389.

Defesa do Consumidor (Lei Federal 8.078/90), estabelecendo regras de ordem pública e interesse social (art. 1º) de proteção às relações jurídicas de consumo ao próprio consumidor.

Na seqüência, cabe aferir o caráter principiológico do Código de Defesa do Consumidor. O legislador ordinário, atento ao preceito do artigo 5º, XXXII, da Constituição Federal de 1988, editou a Lei n. 8.078/90, que dispõe sobre a proteção e defesa do consumidor. Esta lei, com força de Código, estabelece normas de ordem pública e interesse social, nos termos do citado art. 5º, XXXII, 170, V, e art. 48 das disposições transitórias. Dispõe o art. 1º do CDC: “O presente Código 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”.

Por normas de ordem pública se entendem as normas inderrogáveis pela vontade das partes na relação de consumo. O caráter cogente do código está bem delineado no capítulo referente às cláusulas abusivas, o qual prevê a sua nulidade de pleno direito, bem como no art. 39, ao tratar da vedação das práticas abusivas.

O art. 1º da Lei 8.078/90 constitui a materialização do dirigismo contratual, ou seja, o Estado intervindo em determinadas relações jurídicas, contrapondo-se ao liberalismo econômico, com o objetivo de proteger o mais fraco, por meio de normas cogentes, para regular a relação jurídica de consumo, de modo a que as partes fiquem obrigadas a aceitar o que está previsto na lei, não o que está previsto, por exemplo, no contrato ou na oferta.

Destaque-se que, hodiernamente, em determinadas relações jurídicas ocorre a ingerência estatal, sendo certo que muitas vezes o consumidor contrata sob o império da necessidade, cedendo às exigências do fornecedor. Daí a premente necessidade do estabelecimento de normas cogentes para proteção e defesa do consumidor. Por ser do interesse social, o CDC regula e facilita o acesso à justiça dessa massa de consumidores, de modo a lhes possibilitar o enfrentamento do poder econômico, buscando uma igualdade na relação jurídica. Destaca-se a inversão do ônus da prova, como um dos fatores de equilíbrio entre consumidor e fornecedor.

É importante salientar que o CDC é lei principiológica, de tal modo que toda legislação que se proponha a reger especificamente uma relação de consumo deve se subordinar aos seus princípios e direitos, sendo certo que toda norma que verse sobre relação específica de consumo - como exemplos planos de saúde e seguros - não tem o poder de

derrogar direitos e garantias previstos no CDC, cabendo a essas, tão-somente, tratar o setor legislado conforme a norma principiológica.

Aprovar uma lei que contém preceitos gerais, fixada em princípios fundamentais das relações de consumo, significa ser uma lei principiológica. Todas as demais leis que se destinarem, de forma específica, a regular determinado setor das relações de consumo deverão se submeter aos preceitos gerais do Código de Defesa do Consumidor, ou seja, não pode ocorrer que uma lei específica, setORIZADA, posterior, contrarie o sistema principiológico do CDC. Como a regra da lei principiológica CDC, no que toca à reparação dos danos, é a responsabilidade objetiva pelo risco da atividade (art. 6º, inciso VI, CDC), essa determinação se impõe a todos os setores da economia nacional quando se tratar de relação de consumo.

Dessa maneira, verifica-se que o CDC não é apenas a lei geral das relações de consumo, mas, sim, lei principiológica das relações de consumo. Pensar o contrário é desconhecer o que significa o microsistema do Código de Defesa do Consumidor como lei especial sobre relações de consumo e lei geral, principiológica, à qual todas as demais leis especiais setORIZADAS das relações de consumo, presentes e futuras, encontram-se subordinadas. Assim, qualquer legislação infraconstitucional superveniente, como leis, decretos, portarias, dentre outros, elaborada pelos entes da federação, deve se subordinar à principiológica do CDC, sob pena de inconstitucionalidade.

A Constituição Federal de 1988, ao inserir em seu art. 5º, XXXII, como direito fundamental a defesa do consumidor, reconheceu a vulnerabilidade do consumidor, prevendo também que o acesso à informação é assegurado a todos (art. 5º, XIV). Cabe frisar que os direitos do consumidor têm por substrato o interesse público social e, por escopo, proteger as relações de consumo transindividuais, sendo mister, pois, fazer inserções no direito público constitucional, já que tais relações não se restringem aos sujeitos concretos da aquisição ou utilização de determinado produto, mas alcançam a todos que por elas sejam atingidos imediata ou mediatamente.

Torna-se pertinente fazer referência que ao fortalecer o pólo onde se encontram os consumidores, pelo tratamento coletivo que enfeixa várias pessoas em torno de um interesse específico e uma só demanda, a ação civil pública possibilita a anteposição da parte vulnerável ao poder mais forte dos fornecedores. Prestando-se à defesa dos interesses e direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, essa ação não é cabível na defesa dos direitos estritamente individuais.

Mancuso defende a posição de que

[...] os direitos difusos excedem ao interesse público ou geral, configurando-se no quinto e último grau daquela ordem escalonada, notabilizando-se por um alto índice de desagregação ou de atomização, que lhes permite referirem-se a um contingente indefinido de indivíduos e a cada qual deles, ao mesmo tempo.<sup>119</sup>

Direitos e interesses difusos são os transindividuais que atingem um número indeterminado ou indeterminável de titulares em torno de um interesse cujo objeto seja indivisível e ligado por uma relação de fato. Um exemplo prático seriam as vítimas da veiculação de publicidade enganosa ou abusiva. Por sua vez, os direitos e interesses coletivos são os transindividuais, e indivisíveis, que atingem vários consumidores determinados ou determináveis, ligados entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base, como, por exemplo, um grupo de integrantes de plano de consórcio.

Os direitos e interesses individuais homogêneos são os de pessoas individualizadas, detentoras de direito divisível, ou seja, um direito mensurável individualmente, de origem comum a todos os interessados, estando conceituados no art. 81, parágrafo único, III do CDC. Um exemplo seriam as vítimas de acidentes ocasionados por defeito de fabricação de um automóvel posto no mercado de consumo. No caso, os potenciais adquirentes dos veículos são indeterminados, no entanto as vítimas são determinadas, podendo cada uma propor uma ação individual de indenização; ou, por se tratar de um defeito de fabricação como causa originária do acidente e seus titulares terem adquirido veículos com problemas, possibilita-se propositura de uma ação coletiva, situação muitas vezes adotada pela indústria automobilística, denominada *recall*.

Esses direitos e interesses, embora individuais, têm titularidade plúrima, indicando e personalizando os diversos titulares dos interesses e direitos. São individuais, porque titularizam uma a uma pessoas determinadas, e são homogêneos, porque entre essas pessoas existe uma identidade de direitos, o que possibilita a cada titular ingressar como litisconsorte ativo na ação coletiva (art. 94 do CDC). Unem-se os titulares pela origem comum, pedido que se pretenda fazer em juízo, ou seja, que no pólo passivo da responsabilidade esteja sempre o mesmo demandado que foi parte em todas as relações jurídicas de consumo havidas na raiz.

---

<sup>119</sup> MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 87.

É ponto pacífico que o direito do consumidor nasceu para evitar os constantes abusos por parte das prestadoras, fornecedoras, aquarteladas em sua posição de hipersuficiência, em detrimento do consumidor comum, enfraquecido em sua condição de parte contratual. A interpretação dos casos práticos na busca do equilíbrio de decisões justas é uma trajetória por caminhos ainda irregulares. Nesse sentido, o dever de informação por parte dos fornecedores fundamenta-se nos princípios da vulnerabilidade dos consumidores, decorrente do princípio constitucional da igualdade e da transparência das relações de consumo (Lei 8.078/90, art. 4º, *caput*), tendo sua origem no princípio da boa-fé objetiva, fundado no dever do fornecedor de transmitir informações precisas e dotadas de veracidade.

Os requisitos citados devem estar interligados, tanto que a ausência de qualquer um deles importa descumprimento do dever de informar; adequação diz com os meios de informação utilizados e com o respectivo conteúdo; suficiência relaciona-se com a completude e integralidade da informação. A veracidade é o terceiro dos mais importantes requisitos do dever de informar. Considera-se veraz a informação correspondente às reais características do produto e do serviço, além dos dados corretos acerca de composição, conteúdo, preço, prazos, garantias e riscos. A publicidade não verdadeira, ou parcialmente verdadeira, é considerada enganosa, razão por que o direito do consumidor destina especial atenção a suas conseqüências.

A vulnerabilidade é, então, o princípio pelo qual o sistema jurídico positivado brasileiro reconhece a qualidade daquele ou daqueles sujeitos mais fracos na relação de consumo, tendo em vista a possibilidade de que venham a ser ofendidos ou feridos na sua incolumidade física ou psíquica, bem como no âmbito econômico, por parte do sujeito mais potente da mesma relação. Ressalte-se que a vulnerabilidade reconhecida constitucionalmente (CF, art. 5º, XXXII) e densificada pelo legislador ordinário (Lei n. 8.078/90, art. 4º, I) é universal, constituindo-se como a espinha dorsal da proteção do consumidor. É a baliza mestra do sistema consumerista brasileiro o reconhecimento da subordinação do consumidor pelo fornecedor, pelo controle das necessidades de consumo.

Verifica-se a ligação existente entre a vulnerabilidade e o direito fundamental à informação. Se o consumidor é a parte vulnerável da relação de consumo, cabe ao fornecedor informá-lo de forma clara, correta, precisa e ostensiva sobre os produtos e serviços ofertados. Caso a informação seja enganosa ou insuficiente, estará violado o direito à informação. O qual se revela de grande importância na medida em que garante a igualdade material na relação de consumo. Isso porque, se o consumidor não tiver acesso às informações ou se estas

forem insuficientes, não haverá liberdade de escolha nem de consentimento nas contratações, conforme dispõe o direito básico previsto no art. 6º, II, da Lei n. 8.078/90, gerando, pois, iniquidade e desequilíbrio contratual.

Portanto, o direito à informação afigura-se como direito social e econômico fundamental dos consumidores, tendo em mira a diminuição da vulnerabilidade do consumidor no mercado. Goza tal proteção de matriz constitucional, sendo densificada pelo legislador ordinário ao regulamentar, por determinação do Poder Constituinte (ADCT, art. 48), o alcance e o limite deste direito pela edição da Lei n. 8.078/90, norma principiológico-regulamentadora da defesa do consumidor.

Identifica-se, assim, que o Estado Liberal assegurou os direitos do homem de primeira geração, especialmente a liberdade, a vida e a propriedade individual. O Estado social foi impulsionado pelos movimentos populares, que postulam muito mais que a liberdade e a igualdade formais, passando a assegurar os direitos do homem de segunda geração, ou seja, os direitos sociais. O marco contra o modelo liberal do contrato foi a entrada em cena dos direitos de terceira geração, de natureza transindividuais, protegendo-se interesses que ultrapassam os dos figurantes concretos da relação negocial, ditos difusos, coletivos ou individuais homogêneos. Como exemplo significativo dos chamados direitos de terceira geração destacam-se os direitos do meio ambiente e consumidor.

Portanto, com o desenvolvimento e a massificação das relações contratuais de consumo, surgiu a necessidade de tutela desses direitos fundamentais ditos de terceira geração, pelo Estado social, de modo a adequar a realidade fática à nova teoria contratual, que não mais comporta a concepção clássica de supremacia da autonomia da vontade.

## CAPÍTULO II

### O MUNICÍPIO: ENTE ESTATAL E FEDERADO

Neste capítulo aborda-se o papel das instituições, fazendo uma abordagem mais sistêmica. É fato que o processo de desenvolvimento econômico provoca transformações cada vez mais dinâmicas em âmbito social, econômico e cultural, o que, por conseqüência, afeta as instituições privadas e públicas. A questão não é mais a da escolha entre princípios alternativos e exclusivos de coordenação, ou seja, o mercado ou o Estado. Reconhece-se que uma atitude apropriada entre o Estado e o mercado é necessária à promoção do desenvolvimento do poder público local, o qual deve ser compreendido dentro de uma lógica de ação guiada pelo interesse coletivo, criando condições para o seu acionamento através de instituições estabelecidas constitucionalmente. A essas caberiam a responsabilidade do bem-estar público e a promoção da justiça social, contribuindo, assim, para o desenvolvimento local, bem como estabelecer com a comunidade relações igualitárias e de confiança, fundado num sentimento de pertencimento ao espaço socialmente construído.

Hoje o cotidiano e os lugares ganham um enfoque; o homem e suas relações com o meio onde vive passam a ser ponto central na organização social, política, econômica e cultural. Já que o espaço não é unicamente global para o homem, ele se encontra num lugar, que é onde vive. A dialética local e global não é simples de se resolver, mas é necessário entendê-la, como diz Santos, pois o lugar tornou-se referência pragmática da vida em sociedade.<sup>120</sup>

Por esse motivo, tem-se por proposição delinear a importância do Município no espaço local para mediar conflitos sociais e econômicos, pois a diferença é apenas quanto ao grau, não quanto à subsistência, já que o interesse local se caracteriza pela predominância, não pela exclusividade do interesse para o Município em relação ao do Estado e da União. Isso porque não há assunto municipal que não seja reflexamente de interesse estadual e nacional, como é o caso da elaboração de leis e fiscalização das relações locais de consumo, as quais necessitam de proteção. A consolidação da valorização do poder local, do equilíbrio das autonomias entre União, Estado e Município, por conseqüência, também aproximará os cidadãos do poder decisório.

---

<sup>120</sup> SANTOS, Milton. *Espaço e Sociedade: ensaios*. Petrópolis: Vozes, 1979.

## 2.1 O Município e a federação brasileira

A Constituição Federal de 1988 declara a existência de uma “República Federativa” em seu artigo 1º<sup>121</sup>. Nem mesmo por emendas à Constituição permitir-se-á proposta tendente a abolir a forma federativa de Estado, porque nesse modelo de Constituição do Estado é uma das cláusulas pétreas nela inseridas. Entretanto, faz-se necessário compreender o federalismo brasileiro como um movimento constitucional em busca de descentralização, para melhor realizar um controle de constitucionalidade, no sentido de somente serem permitidas emendas à Constituição que venham a aperfeiçoar o federalismo.

Pontua-se o que sustenta Baracho sobre a essencialidade de realizar um levantamento dentro do próprio Estado “das relações existentes, do ponto de vista interno, entre o Estado Federativo e seus membros, através da delimitação dos respectivos direitos”.<sup>122</sup>

No entendimento de Almeida:

Os Estados-membros da Federação não gozam de soberania, isto é, daquele poder de autodeterminação plena, não condicionada a nenhum outro poder externo ou interno. A soberania passa a ser apanágio exclusivo do Estado federal – e esta é a primeira nota distintiva em relação à confederação. Desfrutam os Estados-membros, isto sim, de autonomia, ou seja, de capacidade de autodeterminação dentro do círculo de competências traçado pelo poder soberano, que lhes garante auto-organização, autogoverno, autolegislação e auto-administração, exercitáveis sem subordinação hierárquica dos poderes estaduais aos Poderes da União.<sup>123</sup>

O Estado classifica-se quanto a sua forma, visto que a concentração de poder e a forma são dependentes diretas da estrutura estatal, possibilitando a essa se tornar exercitável.

O reconhecimento formal dos Municípios como membros da federação implica, necessariamente, a reestruturação do poder e, por via de consequência, a afirmação do federalismo brasileiro baseado na descentralização político-administrativa, na repartição de competências e no avanço do municipalismo pró-interesse local.

---

<sup>121</sup> A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I – a soberania;

II – a cidadania;

III – a dignidade da pessoa humana;

IV – os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V – o pluralismo político.

<sup>122</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p. 17.

<sup>123</sup> ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2000, p. 25.



No espaço local busca-se encontrar formas de intervenções públicas pontuais, eficientes e ajustamentos descentralizados que sejam o resultado das pressões competitivas, normais em tempos de globalização. Desse modo, considera Pinto Filho que

o complexo de organização descentralizada no Estado unitário pressupõe um direito à existência das instituições locais, ou seja, os governos locais podem se organizar autonomamente, inclusive os poderes políticos; existência de órgãos representativos dotados de competências para regerem a vida dos cidadãos locais e a autodeterminação, concretizada na busca de interesses próprios das coletividades.<sup>124</sup>

Pode-se aferir que a autonomia dos entes da federação brasileira está prevista no artigo 18<sup>125</sup> da Constituição Federal de 1988 e consiste no exercício do poder de Estado com a observância de parâmetros jurídicos estabelecidos numa norma de hierarquia superior. Para isso, o limite da autonomia é o direito e a norma de hierárquica superior é a Constituição.

No entendimento de Leal, tanto a sociedade quanto sua capacidade de compreensão estão passando por um processo de reinvenção, o que torna essencial a mediação do conhecimento cotidiano para construir e fortalecer as relações sociais, as quais, em âmbito local, podem garantir um movimento uniforme da sociedade civil.<sup>126</sup> Essa afirmação conduz ao entendimento de que os conhecimentos mais úteis, que garantem um movimento social, continuam no domínio do empirismo e são transferidos através de contatos pessoais.

Constata-se que vem ganhando crescente importância o desenvolvimento local na medida em que tem sido enfatizada a necessidade de se criar uma nova interface entre o poder público, o setor privado e a sociedade, com o intuito de promover não apenas o desenvolvimento, mas o bem-estar social e a melhor distribuição de renda. Este conceito engloba o Estado em todas as suas dimensões e coloca em debate as suas relações com o setor privado e a sociedade.

Antes de adentrar no foco principal, o Município como poder local, aborda-se, com base em Soares, o federalismo brasileiro, que tem a República como forma de governo e a federação como forma de Estado. Esclarece o autor:

---

<sup>124</sup> PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *A intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002, p. 17.

<sup>125</sup> A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>126</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Estado Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.

A forma federativa de Estado, conforme impõe o § 4 do artigo 60 da Constituição vigente, não poderá ser abolida nem deverá ser objeto de projeto que delibere tal assunto, o mesmo acontecendo com a forma republicana do governo. São cláusulas inalteráveis, estão situadas nas chamadas cláusulas pétreas da Constituição.<sup>127</sup>

Por conta dessa configuração, as alterações na ordem jurídica somente poderão ocorrer, quando houver uma total descaracterização dos poderes constitucionais instituídos, como, por exemplo, em situações de revolução ou guerra, momento em que essas cláusulas poderão sofrer alterações; do contrário, são intocáveis.

A forma federativa faz parte da história do Brasil, pois desde 1891 o país pode ser verificado como um agrupamento político autônomo que ocupa território com limites bem definidos e cujos membros, ainda que não necessariamente de mesma origem, língua, religião ou raça, respeitam instituições compartilhadas, ou seja, leis, Constituição e governo. O Brasil já passou por períodos ditatoriais, sem, contudo, ter a federação se abalado ou se modificado em seus princípios. Pinto Filho relata que

a República, que deveria ter representado um regime de maior liberdade e participação popular, em verdade, representou 36 anos de república aristocrática (República Velha 1894 – 1930), 41 anos de militarismo (Deodoro e Floriano 1889 – 1893; Vargas 1930-1945, Governo Militar 1964-1985), e apenas, 32 anos de relativa normalidade (Redemocratização pós-Vargas 1946-1964, Nova República 1985-2000).<sup>128</sup>

Mesmo que o Município seja participante das constituições brasileiras desde 1934, nunca recebeu o devido reconhecimento, como ente federativo. A Constituição de 1934, por exemplo, previa que a organização municipal aconteceria por meio de lei votada em Assembléias Legislativas. O Estado-membro encarregava-se de estabelecer a organização municipal e sua autonomia estava relacionada ao fato de eleger os representantes do Executivo e do Legislativo e poder administrar seus próprios locais. Era, pois, uma autonomia fragmentada.

O Estado brasileiro sempre teve como característica o centralismo político-administrativo, baseado, primeiramente, no regime monárquico e, mais tarde, no militarismo republicano. No entanto, com advento da Constituição Federal de 1988 o legislador atribuiu modificações que elevam o Município a uma nova posição como entidade pública, reservando

---

<sup>127</sup> SOARES, Esther Bueno. União, Estados e Municípios. In: BASTOS, Celso. (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1995. p. 80.

<sup>128</sup> PINTO FILHO, op. cit., 2002, p. 103

a esse espaço formas e características que o diferenciam de qualquer outra entidade local no mundo.

Neste momento, o Município passa a ser um instrumento civilizador, por contar com estrutura e infra-estrutura, escolas, unidades de saúde, comércio, agências de correios, enfim, serviços estaduais e federais à disposição da comunidade, mas carentes de capacidade organizativa para executar planos e programas de interesse imediato para as comunidades locais. Diante disso, avalia Hermany que há necessidade de qualificar a esfera local, diante dos novos paradigmas, visto que não é suficiente atribuir “[...] competência para as instituições locais, se estas simplesmente reproduzirem um processo de obtenção do consenso amparado numa lógica de subordinação, própria do contexto liberal de legitimação das decisões públicas”.<sup>129</sup>

O Estado moderno exige uma contínua organização do poder local. Depreende Corralo que não se trata de uma criação do Estado, mas, sim, resultado de um processo natural, no qual determinados requisitos conquistam o reconhecimento jurídico do próprio Estado no sentido de o Município assumir deveres e poderes autônomos.<sup>130</sup>

É importante pontuar que o Estado federal moderno não pode deixar de considerar questões relativas à centralização, quando o poder está reduzido a um grupo específico ou a um único espaço, ao passo que descentralização significa sistema político e administrativo que enfatiza a dispersão da autoridade e das atribuições do poder central entre os membros que compõem sua estrutura e regionalismo<sup>131</sup>.

O destaque que se dá é justamente em relação à descentralização no espaço local. Compreende Baracho que

---

<sup>129</sup> HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz: EDUNISC: IPR, 2007. p. 262.

<sup>130</sup> CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

<sup>131</sup> Caracterizado, por um lado, pela aceitação de uma unidade política mais abrangente, mas, por outro, pela busca de certo favoritismo e certa autonomia de decisão (em matéria política e econômica), mesmo sob o risco de pôr em perigo a legitimidade do sistema político vigente. Assim, a ênfase não é posta na peculiaridade regional *per se* (folclore, maneira de falar, etc.), mas nos fatores que podem efetivamente afetar as relações políticas econômicas e sociais com as outras regiões e com a unidade maior do governo, no caso a União. LOVE, Joseph. *A locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937*. São Paulo: Paz e Terra, 1982. p. 7-15.

a federação é considerada como a forma mais avançada de descentralização, que no entender de certos autores caracteriza-se pela competência de auto-organização e de autogoverno. Essa configuração que poderemos denominar de descentralização clássica passa por vários questionamentos, quando são estudados os aspectos importantes do regionalismo na federação, chegando a surgir, no Brasil a possibilidade de uma configuração nos seguintes termos: União; Região, Estado-membro; Município.<sup>132</sup>

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a descentralização do poder político, repartindo as atribuições que competem à União, Estados e Municípios. Com o princípio da descentralização administrativa, política e financeira tornaram-se mais evidentes os Estados e os Municípios, ampliando sua atuação para a concretização dos direitos sociais, em razão da proximidade com a sociedade que os compõe.

Esclarece Baracho que a descentralização envolve diversos aspectos, entre os quais está o caráter constitucional econômico ou administrativo, que gera diversas conseqüências. A descentralização de serviços fica sujeita à confiança da gestão a um serviço público “[...] dotado de autonomia orgânica, através do poder público criador. Esse processo constitui um dos modos de intervenção dos governantes [...]”<sup>133</sup>

No que se refere ao aspecto territorial, o exercício do poder representa a forma mais acentuada de descentralização política, já que o poder governamental é distribuído entre autoridades e órgãos estaduais e nacionais, os quais atuam de modo independente e autônomo, em consonância com a Constituição Federal vigente. Sobre descentralização política, argumenta Mello que seu propósito:

[...] é justamente a titularidade, em favor de uma corporação de base territorial, dos poderes privativos de legislação, de inovar na ordem jurídica, dentro da esfera própria de competência; em cujo âmbito este poder é incontestável. Em suma, é ser fonte de criação do direito e, portanto, das genéricas e fundamentais orientações a serem impressas por uma comunidade, limitada unicamente pela matriz conformadora de toda ordem jurídica: a Constituição estatal.<sup>134</sup>

Em síntese, pode-se dizer que a Constituição Federal de 1988 discrimina atribuições da União, Estados e Municípios, ou seja, o que compete a cada ente. Quanto ao poder do Estado, Bonavides explicita o seguinte entendimento:

<sup>132</sup> BARACHO, *Teoria Geral do Federalismo*, 1986. p. 125.

<sup>133</sup> Idem. 1986. p. 124

<sup>134</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Natureza e regime jurídico das autarquias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1968. p. 36.

Com o poder se entrelaçam a força e a competência, compreendida esta última como a legitimidade oriunda do consentimento. Se o poder repousa unicamente na força, e a Sociedade, onde ele se exerce, exterioriza em primeiro lugar o aspecto coercitivo com a nota da dominação material e o emprego freqüente de meios violentos para impor a obediência, esse poder, não importa a sua parente solidez ou estabilidade, será sempre um poder de fato.<sup>135</sup>

Portanto, é essencial estabelecer a divisão de competências entre os entes federativos, porque disso depende a harmonia entre os poderes. No entanto, a repartição de competências, como preleciona a Constituição brasileira, é realizada horizontalmente, pois nela se dispõe expressamente sobre a competência da União, Estados e Municípios. Na divisão das competências no plano horizontal exclui-se a possibilidade de um poder invadir a esfera de outro. Exemplificando, o Município não pode legislar ou executar atribuições exclusivas dos Estados e da União.

A competência concorrente entre União, Estados e Distrito Federal está prevista no artigo 24<sup>136</sup> da Constituição Federal de 1988, tema que será abordado na próxima seção. Trata-se de repartição horizontal, pois a mesma matéria é atribuída a mais de um ente político; assim, ambos podem legislar supletivamente sobre matérias idênticas, como é o caso da proteção e defesa do consumidor, saúde, meio ambiente, educação, dentre outros.

Dessa forma, cabe elucidar a organização político-administrativa da União como poder central consolidado, tendo por missão promover o desenvolvimento e a integração das áreas problemáticas do país.<sup>137</sup>

Encontra-se prevista como competência expressa da União proporcionar o desenvolvimento econômico e social respeitando as peculiaridades regionais. Logo, se extrapolar sua atribuição, a União incorre em intervencionismo, o que acarreta conflitos com os Estados-membros. Soares faz um relato histórico sobre a competência da União após a Segunda República, período de 1934, quando as relações intergovernamentais se

---

<sup>135</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006, p. 115.

<sup>136</sup> Dessa forma, é possível o estabelecimento de algumas regras definidoras da competência legislativa concorrente. A competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo de flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar, ao passo que a competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias. Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizadas, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais. Observa-se que não haverá possibilidade de delegação por parte da União aos Estados-membros e Distrito Federal das matérias elencadas no art. 24 da Constituição, pois o rol dos incisos destinados à competência concorrente é taxativo, não se lhe aplicando o parágrafo único do art. 22. . MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 694

<sup>137</sup> SOARES, União, Estados e Municípios. In: BASTOS, Celso. (Coord.). *Por uma nova federação*, 1995.

constitucionalizaram, dando início ao federalismo cooperativo, pelo qual se assegura a autonomia municipal, que teve uma interpretação corretiva:

[...] Com o golpe de Estado de 1937, tivemos o federalismo nominal, isto é, a Constituição não era aplicada, o que existia eram decretos-leis. A Constituição Federal nominal transformou-se em Constituição flexível, devido ao Estado-Unitário, sem partidos, ser comandado pelo presidente. A Constituição de 1946, com a EC 18 de 1º de dezembro de 1965 trouxe grande cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Previa essa emenda maior cooperação financeira da União em regiões problemáticas, sem desenvolvimento próprio, como a Amazônia, Vale do São Francisco, região das secas do nordeste. A Constituição de 1946, que vigorou até 14 de março de 1967 foi a responsável e coordenadora entre o federalismo e o regionalismo atuante.<sup>138</sup>

A Constituição Federal de 1967 manteve o federalismo cooperativo, aumentando as atribuições da União e seu poder constitucional. Em 1969 houve a revalidação da Constituição de 1967, com o Ato Institucional 5, através da Emenda Constitucional 1/69, descaracterizando a Federação, em virtude da centralização do Estado. Assim, a União continuou com competências maiores que aquelas atribuídas aos Estados, ao passo que com relação aos municípios não tinham reconhecimento federativo.

A partir da Constituição Federal de 1988 confirmou-se o sistema federativo do Estado brasileiro, contudo atribuíram-se maior independência e autonomia aos Estados e Municípios, pois lhes foram transferidas receitas que pertenciam à União.<sup>139</sup> Em relação à importância das receitas para efetiva autonomia municipal, pode-se dizer que se tornam fundamentais para o atendimento das demandas, visto que o poder local está mais próximo para agir dentro da real necessidade da comunidade.

Corroborar esse entendimento Hermany ao preenunciar que o fortalecimento do poder local condiciona-se à conscientização da sociedade sobre os princípios constitucionais, o que, por consequência, leva à sua concretização. No espaço local a sociedade exerce poder fundamental para corporificar o direito social a partir do momento que ocorre “[...] a articulação dos atores sociais com uma ordem estatal democrática”.<sup>140</sup>

Acrescenta-se ao exposto pelo autor a necessidade de uma formação socioeconômica específica em âmbito local para efetivar os direitos sociais por meio de uma administração

---

<sup>138</sup> Idem. 1995. p. 82-83.

<sup>139</sup> Idem. 1995.

<sup>140</sup> HERMANY, (Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch., 2007. p. 363.

própria, o que não acarreta dificuldades para o seu entendimento e para a delimitação do espaço; na prática, representa a gestão dos negócios locais pelos representantes do Município sem à interferência da União e do Estado-membro.

Sobre os Estados-membros, Soares explica que se trata de pessoas políticas, detentoras de competências legislativas, como previsto no artigo 25, § 1º, da Constituição Federal de 1988.<sup>141</sup> Sobre este artigo Moraes tece o seguinte comentário:

Aos Estados-membros são reservadas as competências administrativas que não lhes sejam vedadas pela Constituição, ou seja, cabe na área administrativa privativamente ao Estado todas as competências que não foram da União (CF, art.21), dos municípios (CF, art. 30) e comuns (CF, art. 23). É a chamada competência remanescente dos Estados-membros, técnica clássica adotada originalmente pela Constituição norte-americana e por todas as Constituições brasileiras, desde a República, e que presumiu o benefício e a preservação de autonomia dessas em relação à União, uma vez que a regra é o governo dos Estados, à exceção o Governo Federal, pois o poder reservado ao governo local é mais extenso, por ser indefinido e decorrer da soberania do povo, enquanto o poder geral é limitado e compõe-se de certo modo de exceções taxativas.<sup>142</sup>

O entendimento que se pode ter é que autonomia é a característica maior de um Estado-membro de um Estado federal, consistindo na capacidade de auto-organizar-se, ou seja, de organizar suas leis numa Constituição estadual, respeitando a supremacia da Constituição Federal. Nota-se que, em âmbito estadual, a Constituição deverá estabelecer a ordem que irá reger o espaço da unidade federada, de tal modo que as leis adotadas, sob pena de inconstitucionalidade, deverão se submeter aos princípios e competências que a Constituição Federal consentir, chamadas competências “remanescentes”.

Preleciona Soares que

a repartição horizontal separa totalmente os entes federativos, atribuindo a cada um deles matéria a ele reservada, isto é, a matéria poderá ser concorrente entre eles, mas em nível diferente a cada ente federado. Trata-se de competências concorrentes ou reservadas. A repartição vertical divide a mesma matéria entre os entes federativos. A matéria é atribuída concorrentemente entre os entes, mas, em diferentes níveis. São as competências concorrentes.<sup>143</sup>

Sintetizando, compreende-se o espaço como um campo de ação, por excelência, das forças políticas, no qual o Estado assume um duplo caráter, abrangendo, reproduzindo,

<sup>141</sup> SOARES, União, Estados e Municípios. In: BASTOS, Celso. (Coord.). *Por uma nova federação*, 1995.

<sup>142</sup> MORAES, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, 2004. p. 708.

<sup>143</sup> SOARES, op. cit., 1995. p. 84.

impondo ou transformando contradições horizontais. No nível vertical cabe à instância política assegurar condições de reprodução e intervir para acelerar, incluir ou reverter os processos de articulação co-presentes na formação social, ao passo que no nível horizontal da espacialidade cabe ao Estado intervir para assegurar, ou seja, cuidar da organização territorial, bem como articular espacialmente os modos de produção, promovendo ações regionais, como criação de infra-estrutura, mediação jurídica e utilização do espaço social.

## 2.2 As competências e a autonomia municipal

Antes de adentrar nas atribuições do Município como ente federado, faz-se mister pontuar o princípio da supremacia constitucional, relacionando-o com a defesa, a proteção e a orientação ao consumidor, já que a Constituição Federal de 1988 reserva tratamento especial ao consumidor em vários dispositivos. Como já citado, a defesa do consumidor afigura-se como direito e garantia fundamental.

O principal traço distintivo da Constituição é a sua supremacia, que significa sua posição hierárquica superior às demais normas do sistema. As leis, atos normativos e atos jurídicos em geral não poderão existir validamente se incompatíveis com alguma norma constitucional. A Constituição regula tanto o modo de produção das demais normas jurídicas como delimita o conteúdo que possam ter. Como consequência, a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo poderá ter caráter formal ou material. A supremacia da Constituição é assegurada pelos diferentes mecanismos de controle de constitucionalidade. O princípio não tem um conteúdo próprio, apenas impõe a prevalência da norma constitucional, qualquer que seja. É por força da supremacia da Constituição que o intérprete pode deixar de aplicar uma norma inconstitucional a um caso concreto que lhe caiba apreciar.<sup>144</sup>

Os princípios constitucionais apresentam características próprias que os distinguem das demais normas constitucionais. Com base em Ávila, descrevem-se algumas características que dotam os princípios de complexa e efetiva juridicidade: *princípio da generalidade*: não são indicadas de forma específica as hipóteses concretas de regulações jurídicas, a fim de possibilitar à Constituição cumprir seu papel sem se prender a modelos inflexíveis e definitivos; *primariedade*: decorre de outros princípios, considerados subprincípios em relação aos anteriores, podendo, ainda, expressar-se de modo histórico, jurídico, lógico e ideológico; *dimensão axiológica*: ainda que dotados de conteúdo ético, isso não implica

---

<sup>144</sup> ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.



transformá-los em axiomas jurídicos ou verdades absolutas, mas sujeitam-se às mutações do meio em que atuam; *objetividade*: por não se tratar de conteúdos subjetivos ou aleatórios, têm substância própria, impedindo uma aplicação livre e a vinculação ao seu conteúdo objetivo próprio, que se descobre no processo de interpretação e aplicação do direito; *transcendência*: seus conteúdos transcendem o significado literalizado, densificam-se no conjunto de conceitos e opiniões constitucionalmente adequadas e normatizam diversos comportamentos que se expressam por atos estatais ou pela ação dos movimentos e grupos sociais; *atualidade*: significa que devem estar sintonizados com as bases normativas, o ideário vivenciado em dado momento e pela força da interpretação que revivifica as aspirações populares; *poliformia*: possibilita a multiplicidade de sentidos, permitindo a mudança de sentido dos textos para atender às novas exigências sociais sem necessidade de alteração de seus enunciados; *vinculabilidade*: são vinculantes, porque são normas jurídicas impositivas, coercitivas e imperativas, e vinculados, porque nenhum princípio deve ser considerado isolado ou auto-suficiente; *aderência*: haja vista que nenhum comportamento, estatal ou particular, poderá refugiar-se, de maneira excepcional, naquilo que foi positivado, sendo inválidas as normas do Estado ou da sociedade que destoaram do conteúdo do princípio; *informatividade*: uma vez que são informativos de todo o sistema jurídico, tornam-se fonte de todas as ordenações, sendo base das estruturas e instituições jurídicas; *complementaridade*: porquanto são condicionantes uns dos outros, o entendimento de um decorre do entendimento dos demais, tudo dependendo do entrosamento entre eles, conduzindo a uma conjugação e coordenação de todos os princípios; *normatividade*: significa que os princípios têm qualidade de norma, de norma de direito e de juridicidade.<sup>145</sup>

Dessas características resulta que, ao lado das funções que a doutrina tradicionalmente reconhecia aos princípios constitucionais - função interpretativa e normativa subsidiária, têm função normativa própria, dotada de eficácia e aplicabilidade, servindo à regulação de um caso concreto.

Para que as normas constitucionais, sobretudo aquelas que consagram direitos fundamentais, veiculadas sob a forma de princípios, possam cumprir suas variadas funções, são formuladas de maneira indeterminada, vaga, com alto grau de abstratividade e de generalidade. Desse modo, somente adquirem força imediata para a resolução de problemas jurídicos depois de submetidas ao processo de densificação, concretização e realização. Para

---

<sup>145</sup> Idem, 2006.

isso é necessário fazer uso da argumentação jurídica quando da resolução de questões constitucionais.

Os princípios incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, os quais constituem o suporte axiológico que confere coerência interna e estrutura harmônica a todo sistema jurídico. O sistema jurídico define-se, pois, como uma ordem axiológica ou teleológica de princípios jurídicos, que apresentam verdadeira função ordenadora na medida em que salvaguardam valores fundamentais. A interpretação das normas constitucionais advém, desse modo, de critério valorativo extraído do próprio sistema constitucional. À luz dessa concepção, infere-se que o valor da dignidade da pessoa humana e os direitos e garantias fundamentais constituem os princípios constitucionais que incorporam as exigências de justiça e dos valores éticos, conferindo suporte axiológico a todo o sistema jurídico brasileiro.

Seguindo essa linha de pensamento, Fortuny expõe que no sistema jurídico o direito do consumidor “[...] tem hierarquia constitucional e se apresenta como um princípio-programa tendo por objeto uma ampla política pública [...]”. Ainda: “[...] segue a classificação dos direitos humanos em gerações contextuais históricas, o direito do consumidor, enquanto direito transindividual, ou seja, enquanto concomitantemente direito de natureza individual e coletiva, é catalogado na terceira geração de direitos [...]”.<sup>146</sup> Portanto, a proteção jurídica do consumidor é tratada como novo direito, em conjunto com os direitos de quarta geração.

A argumentação jurídica racional interessa a todos os operadores jurídicos e também ao cidadão, porque somente assim o Direito obtém cientificidade e as decisões adquirem legitimidade, independentemente de ser em âmbito nacional, estadual ou municipal. A dificuldade de fundamentar apenas na norma constitucional a solução do caso deve-se à linguagem jurídica, à possibilidade de conflito entre normas, à possibilidade de uma decidir contra o teor literal de outra e à possibilidade de ausência de norma para regular uma situação.

---

<sup>146</sup> FORTUNY, Maria Alejandra. O Direito do Consumidor: emergência de um novo paradigma no direito moderno. In: WOLKMER, Antonio Carlos e LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Os Novos Direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. São Paulo: 2003, p.171.

Silva argumenta que

[...] o art.5º, § 1º, por seu lado, estatui que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. Isso abrange, pelo visto, as normas que revelam os direitos sociais, nos termos do art. 6º a 11. Isso, contudo, não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais e coletivas. Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada e aplicabilidade indireta.<sup>147</sup>

Há necessidade de o processo de interpretação constitucional recorrer a métodos de argumentação, que constituem a estrutura racional do ordenamento jurídico. Impõe-se, pois, examinar os métodos de interpretação da Constituição observando os princípios de interpretação especificamente constitucional.

Para tanto, Canotilho enumera os seguintes princípios como métodos de procedimento para interpretação; *unidade da Constituição*: requer a contemplação da Constituição como um todo, a compreensão do texto constitucional como um sistema único, compatibilizando-se os efeitos discrepantes; *efeito integrador*: deve ser utilizado na resolução dos problemas, quando o intérprete da Constituição dará primazia aos critérios que favoreçam a unidade política, fazendo-se a integração social e política; *máxima efetividade*: significa que o intérprete retirará da norma o valor que lhe confira máxima eficácia; *conformidade funcional*: os órgãos encarregados da interpretação da norma constitucional não poderão assumir postura que subverta, altere ou perturbe o esquema de organização funcional estabelecido pelo legislador; *concordância prática*: consiste em manter a ordem dos bens jurídicos de forma a não desprezar uns em face de outros; *força normativa da Constituição*: entre as possíveis interpretações, deve-se optar pela que garanta maior eficácia, aplicabilidade e permanência das normas constitucionais.<sup>148</sup>

Na solução de colisão de princípios constitucionais é necessário fazer a ponderação de bens, a fim de lesar o mínimo possível os direitos em questão. Essa ponderação faz-se pela utilização do princípio geral, do qual se inferem regras particulares da unidade da Constituição, da concordância prática e da máxima de proporcionalidade. A Constituição deve ser compreendida como unidade, o que implica reconhecer que suas normas não existem

---

<sup>147</sup> SILVA, *Curso de Direito constitucional positivo*, 2006. p. 165.

<sup>148</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1993.

isoladas uma das outras; exige-se, pois, que sejam vistas como integrantes de um sistema, com conexão entre todos os elementos e em situação de interdependência.

A interpretação da Constituição será feita evitando-se as contradições entre as normas. O procedimento para resolução dos conflitos não obedece a uma hierarquia normativa preestabelecida de valores constitucionais, visto que todos os valores ocupam o mesmo patamar; assim, não é possível pura e simplesmente lesar um deles em favor do outro. Portanto, a solução de um problema constitucional deve guardar coerência com o princípio da unidade, de maneira a harmonizar a divergência entre as normas da Constituição.<sup>149</sup>

Considerando que todos os bens constitucionais possuem o mesmo valor, impõe-se a proteção de todos eles a fim de que sejam coordenados para que conservem sua identidade. A colisão entre bens deve ser resolvida diante do caso concreto, valendo-se do princípio da proporcionalidade, por meio de seus três subprincípios, a saber, adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

Os princípios constitucionais têm forma imediata, com eficácia e aplicabilidade direta, prestando-se a funções interpretativas, supletórias e normativas próprias; disso decorre sua utilização para resolver problemas jurídicos, inclusive como parâmetro de controle difuso e concentrado de constitucionalidade das leis de outros atos normativos ou de qualquer ato em relação ao qual seja discutida sua conformidade com a Constituição.<sup>150</sup>

Pela estrutura aberta, indeterminada e vaga dos princípios constitucionais, no plano abstrato convivem em harmonia, entretanto nos casos concretos pode haver colisão entre dois ou mais princípios. Na solução dessas colisões não se descarta inteiramente um princípio em favor da prevalência de outro, pois é indispensável a sua compatibilização em face dos princípios da unidade da Constituição e da concordância prática. Para tanto, utiliza-se o método da ponderação dos valores constitucionais protegidos pelos princípios, operacionalizado através da máxima proporcionalidade.

Saliente-se que todo o sistema de proteção e defesa do consumidor instituído pelo Código de Defesa do Consumidor traz os objetivos que a Política Nacional das Relações de Consumo deve alcançar, ou seja, o atendimento das necessidades dos consumidores, e o princípio básico que norteia todas as suas normas é o que reconhece a vulnerabilidade do consumidor. Tal princípio, norteador de todas as normas de defesa do consumidor, pode ser

---

<sup>149</sup> Idem.

<sup>150</sup> ÁVILA, *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*, 2006.

compreendido como responsável pela 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 tendo por base a boa-fé e o equilíbrio entre as partes envolvidas nas relações de consumo.

De acordo com Miragem, o reconhecimento constitucional dos sujeitos de direito, consumidores, tem como consequência, no mínimo, estabelecê-los

[...] como preferenciais em relação a outros direitos de matriz infraconstitucional. No máximo determinando providências concretas para sua realização. [...] o direito do consumidor, enquanto direito subjetivo, [...] caracteriza-se ontologicamente como direito humano fundamental.<sup>151</sup>

Segundo Canotilho, as normas consagradoras de direitos fundamentais são normas colocadas no grau superior da ordem jurídica. Como normas constitucionais encontram-se submetidas aos procedimentos agravados de revisão; como normas incorporadoras de direitos fundamentais, passam muitas vezes a constituir limites materiais da própria revisão; já, como normas dotadas de vinculatividade imediata dos poderes públicos, constituem parâmetros materiais de escolhas, decisões, ações e controle dos órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais.<sup>152</sup>

Na concepção de Sarlet, a fundamentalidade formal encontra-se ligada ao direito constitucional positivo e resulta de certos aspectos, que podem ser, inclusive, adaptados ao direito constitucional brasileiro:

- a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice do ordenamento jurídico;
- b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da Constituição brasileira de 1988);
- c) são normas diretamente aplicáveis e vinculam de forma imediata as entidades públicas e privadas (art. 5, § 1, da CF/1988).<sup>153</sup>

<sup>151</sup> MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. Direito do Consumidor como Direito Fundamental: consequências jurídicas de um conceito. *Revista do Direito do Consumidor*, n. 43, p. 111-133, jul./set., São Paulo, 2002. p. 121.

<sup>152</sup> CANOTILHO, *Direito constitucional*, 1993.

<sup>153</sup> SARLET, *A eficácia dos direitos fundamentais*, 2007.

Dessa forma, entende-se que a aplicabilidade e a eficácia de uma norma são proporcionalmente dependentes, pois, se a norma não dispuser de todos os requisitos para sua aplicação, comprometerá sua eficácia. Ocorre que, tratando-se de determinadas políticas públicas, com o advento do Estado Democrático e Social de Direito, surgem objetivos traçados pelo texto constitucional que dependem do Estado e dos Municípios para sua implementação.

O Município é parte primordial na execução das políticas, enquanto espaço local, pela sua proximidade com o cidadão, como se observa no relato de Soares:

Os *municipium*, criados pelos romanos, são antecedentes às Províncias no Brasil. Já nas Ordenações Filipinas, às Câmaras Municipais eram previstas atribuições. Em 1614, a Corte de Lisboa recebeu enviados das Câmaras Municipais brasileiras. Na época do Império, a federação província era conhecida, tanto que o Ato Adicional que tentou dar autonomia às Províncias, foi restringido pela Lei de Interpretação. Historicamente, o município ao se desenvolver, ajudou a construir os estados, aos quais precedeu.<sup>154</sup>

Retomando o aspecto histórico, constata-se que nas sucessivas constituições após o período de 1891 o Município sofreu alguns revezes, tendo a sua maior expansão após a proclamação da República. No entanto, com a Constituição de 1930 iniciou-se um regime de exceção, o qual anulou o poder do Município, como já explicado, centralizando o poder no Estado. O mesmo ocorreu com a Constituição de 1934, elaborada por meio de Assembléia Constituinte, pela qual o Município obteve maior autonomia, contudo a Constituição de 1937 novamente limitou esse poder.<sup>155</sup>

O Município ficou na dependência dos altos e baixos constitucionais, sofrendo em 1964 uma queda real do poder<sup>156</sup> que, mais uma vez, foi centralizado na União. O Município possuía autonomia político-administrativa normal, vivendo em total dependência da União, que, apesar de atribuir competências àquele, não lhe reconhecia o direito de receber recursos, os quais se concentravam no poder central. Esse processo foi modificado com a Constituição Federal de 1988, que tornou os Municípios autônomos, na medida em que respeitem os princípios constitucionais e auto-regulamentem-se por meio de suas Leis Orgânicas. A

---

<sup>154</sup> SOARES, União, Estados e Municípios. In: BASTOS, Celso. (Coord.). *Por uma nova federação*, 1995. p. 84-85

<sup>155</sup> Idem. 1995.

<sup>156</sup> Idem. 1995.

Constituição Federal de 1988 atribuiu, pois, ao Município a situação jurídica de membro integrante da federação.<sup>157</sup>

Na mesma linha de pensamento, Ferrari explica:

O Município hoje é reconhecido como ente da Federação brasileira, tendo sua autonomia política e administrativa, e isso não como um poder originário, mas em virtude de previsão da Constituição Federal por ela mesmo garantida, como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça.<sup>158</sup>

Por atribuição constitucional compete à União instituir as diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes. Já ao Estado é dado o poder mediante lei complementar, de instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas. Por sua vez, o município tem como atribuição realizar a política do desenvolvimento urbano, a qual será concretizada mediante a implantação de um plano diretor, que determinará o detalhamento da ocupação, levando em consideração a função social da propriedade e o adequado uso da espacialidade urbana.

Dessa forma, a atribuição do Município como ente federativo, entre a União, o Estado e a sociedade, torna-se primordial para levar o cidadão a conscientizar-se do seu papel na sociedade. É da comunidade local que depende a descentralização dos serviços públicos, o que necessita de um processo democrático e decisório, através dos grupos intermediários caracterizados pelos conselhos municipais.

Outras interpretações tendem a ajustar as responsabilidades e prerrogativas da autonomia, sem esquecer-se das responsabilidades e implicações do Executivo na decisão. Alia os procedimentos anteriores ao da gestão dos serviços públicos, através de órgãos autônomos existentes ao lado do executivo. A multiplicação dos serviços de públicos descentralizados e de organismos que possam efetivá-los leva-nos a reflexões em torno da repartição de atribuições relevantes tanto nas administrações centralizadas, quanto nos serviços descentralizados. Dentro dessas indagações, torna-se necessário definir o caráter particular da relação autonomia-subordinação, através de estatuto que defina a descentralização por serviços. Atualmente, cada serviço descentralizado é regido, em muitos Estados, por leis que determinam sua competência particular e o modo de seu funcionamento.<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> Idem. 1995.

<sup>158</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo. *Direito Municipal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005. p. 87.

<sup>159</sup> BARACHO, *Teoria geral do federalismo*, 1986. p. 124-125.

Baracho aponta que a adaptação dos serviços públicos descentralizados engloba fatores essenciais à sua funcionalidade, dentre os quais a autonomia, que deve entrosar-se por via da coordenação e se manifesta “[...] no plano jurídico, financeiro, estatístico e técnico [...]”, efetivando-se “[...] através da aceitação do controle do Estado, que não deve estar confinado aos organismos centrais [...]”.<sup>160</sup>

Portanto, a autonomia deve concretizar-se por meios democráticos. Compreende-se que a autonomia, para ser efetivada, exige também uma distribuição equitativa dos recursos financeiros por parte do Estado e da União, revelando que a descentralização não pode ocorrer apenas no plano administrativo.

Sobre a autonomia municipal, afirma Bonavides:

[...] as mudanças trazidas pela Carta Constitucional ampliaram o raio de autonomia municipal no quadro da organização política brasileira, tanto em termos de alcance como em profundidade, pois se torna indissociável da essência do próprio sistema federativo. Poder-se-ia até dizer que a autonomia do município recebeu um reforço de juridicidade acima de tudo quanto se conhece em outros sistemas federativos tocantes a mesma matéria, não podendo, pois tal densidade normativa deixar de pesar bastante, toda vez que, em busca de solução para problemas concretos de inconstitucionalidade, se aplicarem os cursos hermenêuticos indispensáveis à avaliação daquela garantia, consoante o modelo e a substância das regras que fluem na Constituição.<sup>161</sup>

É importante assinalar que o artigo 18 da Constituição Federal de 1988 inseriu o Município na organização político-administrativa, fazendo com que, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar a terceira esfera de autonomia. Pela explicitação realizada na Constituição Federal de 1988 sobre a autonomia municipal, o Município alcança uma dignidade federativa jamais obtida no direito positivo das constituições antecedentes, como já demonstrado. Em seu artigo 29<sup>162</sup> a Carta política destaca um considerável acréscimo de institucionalização, em apoio concreto a um novo modelo federativo, determinado pelo artigo 18, pois estabelece que o Município seja regido por lei orgânica, a qual será votada por *quorum* qualificado de dois terços dos membros da Câmara Municipal. Trata-se de requisito

<sup>160</sup> Idem. 1986. p. 124 – 125.

<sup>161</sup> BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 2007. p. 344-345.

<sup>162</sup> O Município rege-se-á por lei orgânica, [...] atendidos os princípios estabelecidos nesta constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

V – subsídio do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39 § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;



formal que faz do estatuto um diploma dotado de grau de rigidez análogo ao que possuem as cartas constitucionais.

Ainda em relação ao artigo 29, inciso V, Bonavides considera que “[...] não se verifica nenhum preceito que habilite ou legitime, em bases constitucionais, uma formulação legislativa do constituinte estadual para cercear a competência das Câmaras Municipais [...]”.<sup>163</sup> A referência está relacionada à fixação dos níveis de remuneração de prefeitos e vereadores, pois, se fossem estabelecidos percentuais restritivos, o poder do Estado-membro invadiria a esfera autônoma do Município, subvertendo e anulando uma das mais sólidas garantias institucionais da Constituição.

Outra inovação apresentada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29, converge para a maior autonomia municipal, no que se refere à competência para elaborar a Lei Orgânica, entendida como Carta Política Municipal. E discriminando a matéria de competência dos Municípios, o artigo 30<sup>164</sup> tem um destaque devidamente reconhecido no texto constitucional atual. A essencial e principal competência legislativa do Município é a possibilidade de auto-organizar-se por intermédio da edição de sua Lei Orgânica, caracterizada como um requisito relevante no que se refere à autonomia municipal. As competências legislativas do Município caracterizam-se, segundo Moraes,

[...] pelo princípio da predominância do interesse local, consubstanciando-se em: competência genérica em virtude da predominância do interesse local (CF, art. 30, I); competência para estabelecimento de um plano diretor (CF, art. 182); [...] presumindo-se constitucionalmente o interesse local (CF, arts. 30, III a IX e 144, § 8º); competência suplementar (CF, art. 30, II).<sup>165</sup>

Pode-se dizer que a leitura dos artigos 18, 29 e 30 é essencial para a compreensão da autonomia municipal, pois, em termos qualitativos, o Município alçou degraus ao adicionar política feita ao todo federativo. Entende Bonavides que “essa mudança espanta muitas

---

<sup>163</sup> BONAVIDES, op. cit., 2007. p. 357.

<sup>164</sup> A função legislativa é exercida pela Câmara dos Vereadores, que é o órgão legislativo do Município, em colaboração com o prefeito, a quem cabe também o poder de iniciativa das leis, assim como o poder de sancioná-las e promulgá-las, nos termos propostos como modelo pelo processo legislativo federal. Dessa forma, a atividade legislativa municipal submete-se aos princípios da Constituição Federal, com estrita obediência à Lei Orgânica dos municípios, à qual cabe o importante papel de definir as matérias de competência legislativa da Câmara, uma vez que a Constituição Federal não a exaure, pois usa a expressão “interesse local” como catalisador dos assuntos de competência municipal. MORAES, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, 2004. p. 753.

<sup>165</sup> Idem. 2004. p. 754.

dúvidas que pairavam no passado tanto nas regiões da doutrina como da jurisprudência, acerca da autonomia municipal e dos seus limites teóricos e objetivos [...]”<sup>166</sup>.

Situando como fato histórico os sistemas constitucionais, de natureza federativa ou unitária, é possível constatar que a autonomia municipal foi tratada de forma oportunista em relação à política que antecede a Constituição Federal de 1988, pois havia oscilações, que variavam pendularmente do alargamento à contração, conforme as ocasiões mais propícias para concretizar o princípio da liberdade na organização das estruturas estatais.<sup>167</sup>

Costa entende o Município como

[...] base da organização política democrática, porque nele ocorre a verdadeira relação entre a sociedade e o Poder Público. As necessidades dos cidadãos são mais objetivas, ao passo que a forma de reivindicá-las tem maiores possibilidades de êxito, dada a proximidade maior entre governantes e governados.<sup>168</sup>

O homem é eminentemente um ser social, de modo que sempre irá procurar se unir com o objetivo de garantir sua subsistência. Na sociedade antiga tinham-se os agrupamentos caracterizados como clãs ou tribos, os quais se formavam por interesses em comum, como garantir a segurança, a divisão social do trabalho e o início das funções administrativas, fossem comerciais, guerreiras ou religiosas. A organização política, no aspecto local, como Município, talvez não tenha raízes tão remotas, mas buscou, da mesma forma, resolver conflitos no círculo societário, como é fato que o espaço social foi construído a partir das relações e das necessidades do indivíduo e atualmente não é diferente. Nesse sentido, explica Santos que “[...] hoje, cada vez mais as pessoas se reúnem em áreas mais reduzidas, como se o habitat humano minguasse. [...] a capacidade de utilizar o território não apenas divide como separa os homens, ainda que eles apareçam como se estivessem juntos”.<sup>169</sup>

O autor entende que são as relações sociais em âmbito local que modelam o espaço na sociedade. Nessas relações enquadram-se o poder público, as leis, os decretos e, por fim, as empresas, que acabam ditando normas muitas vezes até mais rígidas que as estabelecidas pelo poder público. Afirma Meirelles que ocorre muitas vezes a ingerência em âmbito local de poderes estranhos ao interesse do Município, dito de outra forma, há uma ofensa à autonomia

---

<sup>166</sup> BONAVIDES, *Curso de Direito Constitucional*, 2007. p. 346.

<sup>167</sup> Idem. 2007. p.

<sup>168</sup> COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005. p. 1.

<sup>169</sup> SANTOS, Milton. *Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987. p. 59.

local. Isso porque os interesses empresariais se sobrepõem ao social e, não raras vezes, ao poder público, o qual se curva diante desses<sup>170</sup>.

Tais práticas abusivas são mais chocantes quando concernem a necessidades imediatas, irremediáveis e inadiáveis da existência humana como condições de internação num hospital público, que diferem de um particular; as exigências impostas pelas imobiliárias para locação de imóveis; as cobranças de juros ilegais pelos bancos. Tais práticas fazem parte do cotidiano das relações humanas e lesam os consumidores, os quais necessitam de uma intervenção do poder estatal, seja no âmbito da União, seja Estados-membros e do Município, a fim de que se limitem os abusos cometidos nessas relações.

Ao pensar na relação espaço local/consumo/cidadania, pode-se dizer que crescem as pressões e demandas por parte do consumidor e do cidadão. Atualmente o Brasil está atrelado à economia globalizada, o que promove maior abertura ao comércio internacional. De um lado, os empresários nacionais vêm a sua liberdade frente ao mercado diminuída, o que, aliás, tem sido fator para a melhoria da qualidade de seus produtos; de outro, as empresas estrangeiras ajustam-se a práticas tradicionais, pressionando os consumidores. Estes, por sua vez, vêm aumentando a resistência em termos individuais, como tem sido observado no acentuado crescimento de demandas aos Procons e de ações judiciais, demonstrando as tensões e complexidades existentes nas relações de consumo.

À medida que a nação ganha consciência, seus integrantes adquirem cidadania, sendo o espaço determinante para formar o cidadão consciente dos seus direitos e deveres.

### **2.3 Poder local**

A intervenção do poder local enquanto estratégia organizacional do espaço socialmente construído conquista importância diante da globalização, no embate entre o espaço político nacional e as relações de poder. O poder local deve aproveitar as oportunidades oferecidas pela globalização, transformando isso numa estratégia de mobilização para a construção da cidadania, a qual é base para o controle das decisões públicas, concretizando-se como uma alternativa para efetivar os princípios constitucionais. Como bem assinalam Borja e Castells:<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editoras Ltda., 2006.

<sup>171</sup> BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. 5. ed. Madrid: Grupo Santillana Ediciones S.A., 2000. p. 14-17

La importância estratégicas de lo local como centro de gestión de lo global em el nuevo sistema tecno-económico puede apreciarse em três âmbitos principales: el de la productividad y competitividade econômica, el de la integración sócio-cultural y el de la representación y gestión políticas. [...] los estados nacionales, por tener que mantener um punto de equilibrio entre grupos sociales muy diversos y por tener que acentuar los aspectos instrumentales de la política sobre la dimensión integradora de las instituciones, tinem mayores dificultades que los gobiernos locales para gestionar la integración de las diferenciais culturales, tanto más cuanto que dichas diferenciais culturales suelen expresarse em territórios determinados.

Percebe-se, portanto, uma valorização do poder local, que há bem pouco tempo tinha um papel irrelevante no campo internacional; assim, passa a ter espaço, pois se observou que os impactos causados pela aplicação de macropolíticas não podem ser reduzidos se não houver a participação do poder local, que conhece as necessidades, as prioridades dos investimentos e, no que se refere às relações de consumo, as proteções que devem ser efetivadas em favor dos vulneráveis.

Teixeira entende que a globalização também é um momento de oportunidades de desenvolvimento:

As autoridades locais também descobriram que podem tirar proveito da globalização – usando do papel estratégico que as cidades passam a ter na atração de investimentos – e que, portanto, precisam se inserir neste grande espectro de interesses e de competição. Verifica-se que não basta “pensar global”, mas também “agir global”, mesmo não sabendo ainda como fazê-lo, e que o agir local pode interferir no global, questionando seus efeitos e buscando outros caminhos e possibilidades de desenvolvimento.<sup>172</sup>

Desse modo, o desenvolvimento de uma localidade não depende somente das pessoas que nela vivem; é preciso que sejam analisados outros fatores, muitas vezes desconsiderados. Uma experiência aplicada com êxito num determinado ponto do país não pode ser transformada em modelo a ser seguido em todas as regiões, visto que é preciso considerar as diferenças culturais existentes. Aproveitando-se deste conhecimento é que vem à pauta a participação dos governos locais.

Na lição de Santos, o local é compreendido numa dimensão mínima, a partir da qual as cidades priorizam o atendimento das necessidades da população. A cidade local é responsável pelo acesso da população aos bens e serviços; por conseqüência, há um impacto elevado no preço, se comparados os pequenos centros aos grandes. Independentemente da localização, a

---

<sup>172</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. *A participação cidadã no poder local: algumas experiências internacionais*. São Paulo: Corte, 2002. p. 58.

cidade local sempre estará à margem do sistema urbano, o que denota a posição desfavorável do indivíduo como produtor e consumidor. Nesse aspecto entende-se que há um dualismo entre os espaços socialmente construídos, ou seja, entre a cidade grande e a cidade pequena, como se os dois fenômenos não fossem outra coisa senão o resultado da ação das mesmas forças. Não há dualismo, mas contraste.<sup>173</sup>

Ainda é preciso avançar muito para que as pequenas localidades possam exercer o poder local e tirar proveito do volume de informações proporcionadas pelo mundo globalizado. Um dos maiores impactos da globalização ocorre com a hierarquia das cidades, que, dentro desse processo, passam a ter um papel estratégico. Essa constatação, para Teixeira, vem ao encontro de um novo fenômeno:

[...] as “cidades mundiais”, centros gerenciais das corporações internacionais, formando-se redes de cidades para atender à flexibilização da produção e aos novos fluxos tecnológicos. Elas funcionariam como pontos direcionais da organização da economia mundial, como localizadores-chave, das finanças e serviços especializados, lugares de produção, de inovação nos setores avançados, mercado desses produtos.<sup>174</sup>

Do diálogo entre as fontes é possível constatar que a preocupação com a globalização gira em torno da relação com o espaço local, pois a violência, a desintegração social, a falta de informação são problemas que se refletem na qualidade de vida do cidadão, obrigando-o muitas vezes a migrar para as megacidades.

O questionamento pertinente a se fazer é: Como atrair investimentos para que seja possível melhorar a qualidade de vida dos cidadãos que estão fora dos grandes centros urbanos, os quais, por sua vez, estão saturados? É nesse contexto que entra a articulação do poder local como alternativa para atrair investimentos. Nos últimos anos surgiram inúmeras organizações sociais, as quais podem exercer o papel de cobrar atitudes do poder público e trabalhar em conjunto para ampliar o espaço local. Aos poucos, os administradores vão percebendo que a parceria com entidades sociais pode contribuir para atender às demandas dos seus municípes.

---

<sup>173</sup> SANTOS, Milton. *Espaço e Sociedade: ensaios*. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 74

<sup>174</sup> TEIXEIRA, Elenaldo. *A participação cidadã no poder local: algumas experiências internacionais*. São Paulo: Corte, 2002. p. 69.

Teixeira aponta o fortalecimento das organizações da sociedade civil em relação ao Estado:

A globalização e descentralização de poder. A primeira, com seus efeitos compensatórios, a segunda, ao desonerar o Estado Central de determinadas tarefas, transferindo-as à esfera local que, por sua vez, repassa-as ao setor privado, aí incluindo-se as organizações sociais.<sup>175</sup>

Uma das dificuldades para uma melhor relação entre as organizações da sociedade civil e o poder político é a falta de interlocutores que façam a ligação entre os diversos setores e estruturas de poder. A necessidade de ampliar a participação popular e, com isso, de fortalecer o poder local surge em decorrência da crise do Estado, exposta com o agravamento dos problemas urbanos, da crise enfrentada pelos partidos políticos, resultando numa baixa representatividade e na eleição de políticos não comprometidos com propostas participativas.

No entender de Hermany, “[...] a idéia de participação deve estar vinculada a diversos princípios que informam a atividade administrativa, no sentido de permitir um efetivo processo de integração da sociedade com as decisões públicas”.<sup>176</sup> Por esse motivo a administração pública passa por importantes modificações desde que foi instituída a Constituição Federal de 1988, contemplando os princípios fundamentais, dentre os quais o princípio da participação.

Em se tratando de fortalecimento da participação popular, algumas medidas podem ser destacadas, embora ainda se precise ampliar o envolvimento dos cidadãos. É o caso, por exemplo, das experiências de orçamento participativo e de consulta popular, com os quais a população é chamada a escolher quais os investimentos necessários e onde deverão ser realizados. Contudo, o processo necessita ser aperfeiçoado para que o cidadão se apodere destes instrumentos recentes como o orçamento participativo e a consulta popular. Além disso, ao mesmo tempo em que são utilizados com maior frequência, precisam vencer a desconfiança de que as decisões tomadas – através de um ou de outro processo – vão ser realmente aplicadas. Enquanto isso não ocorre, há frustração de expectativas, o que pode reduzir ainda mais a participação.

---

<sup>175</sup> Idem, 2002. p. 101.

<sup>176</sup> HERMANY, Ricardo. O Princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: a ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Gesta e REIS, Jorge Renato dos Reis. (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios*. Tomo 6, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006. p. 1.731.

Outro mecanismo que reforça o poder local são as audiências públicas, prática consagrada pelo Estatuto das Cidades. As audiências não podem ser utilizadas pelo poder público como uma mera formalidade, como encontros que acontecem apenas para ratificar aquilo que já foi decidido pelos administradores. É preciso estimular o cidadão a participar e fazer com que ele se torne co-autor da decisão. As audiências públicas não podem ser marcadas em horários impróprios e muito menos se deve utilizar uma linguagem desvinculada dos participantes, relegados a meros espectadores. É necessário que se crie todo um processo de motivação entre os cidadãos.

Também é preciso destacar o crescimento da atuação dos conselhos municipais. Nos últimos anos, em razão do estímulo à participação popular, vários conselhos foram criados, alguns meramente formais, exercendo uma função consultiva, geralmente formado em grande parte pelos próprios integrantes do poder público, que apenas referendam as decisões tomadas pelos técnicos, sem qualquer tipo de participação popular. Existem os conselhos que têm poder deliberativo, nos quais a sociedade ocupa espaço em igualdade de posição com o poder público. O exemplo mais bem-sucedido nesse sentido é o Conselho Municipal da Saúde, implantado a partir da Lei do Sistema Único de Saúde e que, na maioria dos municípios, tem cumprido o papel de deliberação sobre onde devem ocorrer os investimentos e também de fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

No que se refere à política local de defesa do consumidor, existe a previsão expressa da criação do conselho municipal de defesa do consumidor, órgão que integra o Sistema Municipal, juntamente com o Procon e o Fundo Municipal de defesa dos direitos difusos. É esta estrutura que deve trabalhar no espaço local elaborando, fiscalizando e exigindo políticas públicas de proteção e defesa dos consumidores. À sociedade cabe exigir que tal sistema seja implantado, pois é no âmbito local que o consumidor precisa de proteção e informação para resolver os seus conflitos.

Sobre o exposto Vieira explica que o espaço público deve ser entendido de forma democrática, não de competição entre interesses políticos que se sobreponham à vontade da coletividade.<sup>177</sup> Para isso, é fundamental a mobilização do cidadão na ocupação deste espaço de debate, ou, como registra o autor:

---

<sup>177</sup> VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

A reconstrução do espaço público se dá, [...] dentro de uma perspectiva emancipatória, contemplando procedimentos racionais, discursivos, participativos e pluralistas, que permitem aos atores da sociedade civil um consenso comunicativo e uma auto-regulamentação, fonte de legitimidade das leis. Nem o espaço doméstico nem o espaço de produção contêm este potencial democrático. A autonomia do espaço público participativo revaloriza o primado da comunidade e da solidariedade, possibilitando a liberação da sociedade civil dos imperativos sistêmicos, isto é, dos controles burocráticos do Estado e das imposições econômicas do mercado.<sup>178</sup>

Nesse contexto, ressalta-se a importância do papel da administração pública, pois, ao modificar substancialmente as formas de controle no interior do aparato estatal, dando, ao mesmo tempo, maior transparência às decisões administrativas, com espaço para o controle da sociedade, pode contribuir para o aumento da responsabilização dos administradores públicos. Para isso, a informação é matéria-prima fundamental. Enfatiza Hermany a importância de adequar o controle das decisões públicas aos anseios da sociedade, respeitando os direitos fundamentais.<sup>179</sup>

Mais do que nunca, as comunidades e os indivíduos encontram-se desorientados, imersos nesse processo de reordenamento dos espaços, necessitando da harmonização do local e do global. Isso passa, necessariamente, por uma redefinição da cidadania e, sobretudo, pela participação local, pressupondo que espaços e instituições devam ser redefinidos de forma a coincidir com as instâncias de decisões significativas, fomentando a efetiva participação do indivíduo nas questões que lhes dizem respeito. As hierarquizações tradicionais dos espaços são insuficientes ou inadequadas, carentes de mais democracia, de uma visão mais horizontal e interconectada da estrutura social. A práxis deve ser não apenas a de pequenos gestos poéticos no âmbito do processo educacional e informacional, mas a de gestos políticos capazes de, *per si*, provocar a transformação da contemplação em participação social e, conseqüentemente, em emancipação.

## **2.4 Políticas públicas e cidadania: defesa do consumidor**

A implantação do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor depende exclusivamente da iniciativa do Poder Executivo, que nem sempre é sensível a essa necessidade. Embora o direito do consumidor seja um direito social, muitas vezes a pressão de grupos econômicos leva os agentes políticos a relegar este direito aos cidadãos. Como já

---

<sup>178</sup> VIEIRA, *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*, 2001. p. 64

<sup>179</sup> HERMANY, Ricardo. O Princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: a ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Gesta e REIS, Jorge Renato dos Reis. (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios*. Tomo 6, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006. p. 1.735.



foi citado neste trabalho, em quase 17 anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor, apenas em 10% dos municípios brasileiros o sistema foi devidamente efetivado; logo, na absoluta maioria o consumidor ainda está desamparado e justamente nas regiões mais carentes, onde as pessoas não conseguem exercer seus direitos como cidadãos. É esses que o Código classifica como “vulneráveis”.

Para o diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), Ricardo Morishita Wada, quando se fala em defesa do consumidor, chega-se à seguinte constatação na prática:

Aqueles que mais precisam da tutela, da proteção, são aqueles que menos conhecem os seus direitos. Mais do que conhecer são aqueles que não acreditam que eles possuam ou possam possuir algum direito. Agente vai estar lidando com uma vulnerabilidade tão grande onde essas pessoas sequer acreditam que são sujeitos de direito. Vocês vão notar o quanto é importante priorizar para estas pessoas.<sup>180</sup>

Fica, portanto, ainda mais claro o papel do poder local na efetivação dos direitos do consumidor, pois é no espaço onde mora que devem estar disponíveis instrumentos que contribuam para o exercício da cidadania. Se o sistema de proteção não for acessível, o consumidor, vulnerável, estará numa situação de fragilidade, pois não terá onde buscar este direito. Concorde-se com Santos quando diz que “numa democracia verdadeira, é o modelo econômico que se subordina ao modelo cívico. Devemos partir do cidadão para a economia e não da economia para o cidadão”.<sup>181</sup>

Nesse sentido, a cidadania é uma lei da sociedade que atinge a todos e que investe cada um com a força de se ver respeitado em seus direitos em qualquer circunstância, é a condição de pessoa que, como membro de um Estado, se acha no gozo de direitos que lhe permitem participar da vida política, ou, dito de outra forma, cidadania, é passível de aprendizagem. E quando incorporada à cultura, entende Vieira que passa a ser “[...] uma afirmação de igualdade, equilibrando-se direitos e deveres dentro de certos limites [...]”.<sup>182</sup>

---

<sup>180</sup> WADA, Ricardo Morishita. Palestra realizada no auditório do Ministério da Justiça. Brasília, 24 de outubro de 2006.

<sup>181</sup> SANTOS, *Espaço Cidadão*, 1987. p. 5.

<sup>182</sup> VIEIRA, *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*, 2001. p. 35.

Para Santos, talvez seja nesse sentido “[...] que se costuma dizer que a liberdade não é uma dádiva, mas uma conquista, uma conquista a manter”,<sup>183</sup> porque, ao ser ameaçada por um cotidiano, não basta à cidadania ser incorporada à cultura ou a uma declaração de intenções.

Ela tem o seu corpo e os seus limites como uma situação social, jurídica e política. para ser mantida pelas gerações sucessivas, para ter eficácia e ser fonte de direitos, ela deve se inscrever na própria letra das leis, mediante dispositivos institucionais que assegurem a fruição das prerrogativas pactuadas e, sempre que haja recusa, o direito de reclamar e ser ouvido.<sup>184</sup>

A cidadania é dependente de um conjunto de práticas políticas, econômicas, culturais e jurídicas que definem uma pessoa como membro capaz da sociedade. Por isso é procedente dizer que os interesses do Estado nem sempre coincidem com os da sociedade; muitas vezes refreiam os impulsos e, freqüentemente, desrespeitam os indivíduos, sob justificativas e disfarces os mais diversos. A dialética da vida social leva em conta o movimento destes fatores: o dado institucional, o dado econômico, o dado cultural e o dado individual, os quais interdependem e interagem.<sup>185</sup>

É por isso que, desse ponto de vista, a situação dos indivíduos não é mutável, mas está sujeita a retrocessos e avanços. Portanto, as preocupações direcionam-se para uma busca constante de possibilidades para compatibilizar e integrar os espaços locais num mecanismo de crescimento que seja geral, não seletivo. Isso implica planejamento e, sem dúvida, um sistema adequado de análise quanto à organização do espaço.<sup>186</sup> Para tanto, a cidadania deve ser visualizada como “[...] um modo de incorporação de indivíduos e grupos ao contexto social. [...]”, bem como “[...] o respeito à diversidade e ao pluralismo social deve ser parte integrante do discurso da cidadania [...]”.<sup>187</sup>

Impõem-se, portanto, uma relação do poder local, eficiência da máquina burocrática e aperfeiçoamento dos mecanismos que articulam as relações entre a sociedade e o Estado, como é caso das relações de consumo, pois a eficácia da fiscalização depende do exercício da cidadania, a qual se dá somente pela da conscientização do cidadão sobre os seus direitos. Na concepção de Dowbor, “a questão do poder local está rapidamente emergindo para tornar-se uma das questões fundamentais de nossa organização como sociedade. Referido como local

---

<sup>183</sup> SANTOS, op. cit., 1987. p. 7-8

<sup>184</sup> Idem, 1987. p. 7-8

<sup>185</sup> Idem, 1987.

<sup>186</sup> SANTOS, *Espaço e Sociedade: ensaios*, 1979. p. 74

<sup>187</sup> VIEIRA, op cit., 2001. p. 49

*authority* em inglês, *communautes locales* em francês [...]”, ou denominado como espaço local, o poder local está no ponto central do conjunto de transformações que envolvem “[...] a descentralização, a desburocratização e a participação, bem como as chamadas novas tecnologias urbanas”.<sup>188</sup>

É atribuída aos países subdesenvolvidos relevante importância ao poder local, o qual pode proporcionar uma relação de equilíbrio frente ao poder, que geralmente se encontra centralizado nas mãos das elites. Nesse sentido, o espaço local também exerce a função de descentralização num país como o Brasil, que possui, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 5.564 municípios e uma extensão territorial que faz com que se apresentem regiões com demandas completamente diferentes.

Hermany entende ser

[...] fundamental destacar que a consolidação de um novo paradigma de cidadania não prescinde do modelo de Estado Nacional, tampouco nega o processo de globalização, mas sim, constitui-se em modelo de convivência, coexistência de diferentes esferas de poder. De fato, a idéia de novos espaços de poder, com destaque para o espaço local, não acarreta uma absoluta negação das demais esferas, mas uma atenção diferenciada para a existência destes outros espaços que não ficam restritos ao binômio crise do Estado Nacional e ao processo de globalização. Nessa perspectiva, deve ser inserido o poder local, como espaço simples, mas eficaz, de manifestação dos interesses da sociedade e de produção de mecanismos de regulação de controle social legitimados pela participação da população<sup>189</sup>.

A centralização do poder com a tomada de decisões longe do espaço local obriga os responsáveis pelos Municípios a fazerem verdadeiras peregrinações ao poder central em busca de recursos que vão suprir suas demandas. Porém, para chegarem até seu destino precisam passar por um longo caminho, onde muitas vezes esses recursos se perdem, devido á burocratização do sistema.

---

<sup>188</sup> DOWBOR, Ladislau. O que é poder local. *Coleção Primeiros Passos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994. p. 11

<sup>189</sup> HERMANY, (Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch, 2007. p. 252.

Dowbor assinala que

os municípios estão presos em arcabouços jurídicos que tornam a sua administração um verdadeiro pesadelo. A pretexto de existirem menos técnicos no nível local, imagina-se que os recursos não serão bem aplicados se a sua transferência não for cercada de uma série de leis e regulamentos. A verdade é que, quanto mais centralizado a decisão, mais técnicos existem, porém menos é o controle por parte da população. A administração local se vê, portanto, esmagada entre as necessidades explosivas que surgem no município e a inoperância das outras instâncias, e faz um trabalho de contenção de pressões sem ter os meios necessários.<sup>190</sup>

A referência a técnicos permite subentender os “burocratas”, aqueles que exercem papel fundamental para a implantação das políticas públicas e de cujo poder nem sempre se tem o conhecimento para avaliar a sua dimensão na concretização das demandas. Na mesma linha, Bonetti aponta que

os burocratas são os técnicos responsáveis por transformarem as políticas públicas em projetos de intervenção na realidade social com medidas administrativas ou com investimentos. Pouca atenção se dá à importância desta categoria de pessoas e o seu poder sobre a definição final das políticas públicas. Trata-se, no entanto, de um segmento que detém poder político que se pode igualar ao dos agentes definidores das políticas públicas [...].<sup>191</sup>

Portanto, são profissionais especializados em áreas específicas, cujo vínculo com o grupo dominante se dá por meio da subordinação.

A centralização do poder e dos recursos gera situações como a ocorrida com o projeto de Emenda Constitucional 75/07, que estabelecia o aumento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 1%. Para obterem a aprovação, centenas de prefeitos foram a Brasília pressionar os senadores, pois aos Municípios representava obter mais recursos para investimentos em suas comunidades.

O FPM hoje é composto por 22,5% da arrecadação total da União; com o imposto de renda (IR) e o imposto sobre produtos industrializados (IPI), passa, com o Projeto de Emenda Constitucional (PEC), a receber 23,5% de ambas as arrecadações. O fato descrito levou o presidente da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, Flavio Lammel, a se manifestar, dizendo que os prefeitos estão comemorando a decisão. Ainda destaca que a elevação do FPM não é a solução para as prefeituras, mas representa um avanço

---

<sup>190</sup> DOWBOR, op. cit., 1994. p. 33-34.

<sup>191</sup> BONETTI, Lindomar Wessler. *Políticas Públicas por Dentro*. Ijuí: Editora Unijuí, 2006. p. 69.

significativo para os Municípios, pois, como o aumento não será retroativo a janeiro e, sim, cumulativo aos meses de setembro, outubro e novembro de 2007, os Municípios gaúchos receberão R\$ 40 milhões a mais neste ano<sup>192</sup>.

Para Dowbor, o Município está despontando como um grande agente de justiça social, porque é no nível local que se podem realmente identificar com clareza as principais ações redistributivas. Essas ações dependem vitalmente de soluções locais e momentos políticos, razão por que as propostas demasiadamente globais simplesmente não funcionam, na medida em que enfrentam interesses dominantes organizados e complexidades políticas que inviabilizam os projetos<sup>193</sup>. É, portanto, o Município o local onde ocorre a democratização das tomadas de decisões, pois o cidadão tem muito mais possibilidades de intervir no debate, já que possui clareza de suas necessidades.

Pode-se, então, inferir que a organização do espaço está subordinada à necessidade de um equilíbrio. E as condições essenciais da organização do espaço sempre foram submetidas a um jogo econômico orientado para a concentração de renda, embora tais condições variem em função das formas específicas das modernizações e dos tipos de atividade que interferem na organização espacial.<sup>194</sup> Todavia, “o exercício das funções do Estado moderno exige uma organização dos mecanismos, cuja tendência à integração favorece todo tipo de concentrações”.<sup>195</sup>

Nesse contexto Hermany faz a seguinte análise sobre o poder local: “[...] a estratégia organizacional do espaço sóciopolítico assume destaque, principalmente em função do contexto de crise do espaço político nacional e de globalização dos mercados e relações de poder [...]”. Embora possa parecer contraditório, “[...] o fortalecimento do poder local justamente no contexto de globalização, constitui, isso sim, uma estratégia da cidadania de manutenção do controle social sobre as decisões públicas [...]”.<sup>196</sup> Trata-se, pois, de uma alternativa para concretizar os princípios constitucionais em âmbito local.

A participação comunitária pode ser apontada como o meio mais racional de envolver o cidadão com a tomada de decisão, o que pode ser realizado pela atuação dos Conselhos Municipais, espaço que reúne representantes de toda a sociedade. A implantação dos

---

<sup>192</sup> Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br>> Acesso em: 14 jan., 2007.

<sup>193</sup> DOWBOR, op. cit., 1994.

<sup>194</sup> SANTOS, *Espaço e Sociedade*: ensaios, 1979. p. 99

<sup>195</sup> Idem, 1979. p. 99

<sup>196</sup> HERMANY, (Re)*Discutindo o espaço local*: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch., 2007. p. 259.

conselhos proliferou no país na década de 1990, com a difusão em âmbito federal, estadual e municipal. A propósito, no aspecto do movimento consumerista, os conselhos também possuem seu papel de destaque, pois estão previstos nos municípios onde existe o Sistema de Defesa do Consumidor implantado, o qual tem como papel auxiliar na elaboração da política local.

Mais uma vez, busca-se o ensinamento de Dowbor:

Defender os interesses do município é promover o desenvolvimento equilibrado, com uma base econômica variada, uma situação social mais justa. Trata-se de promover uma visão de longo prazo, e entender que o município, o bairro ou até mesmo um vale numa área rural será o lugar de vida dos nossos filhos, e netos, para quem é preciso deixar algo melhor. É obvio, entretanto, que se trata de dinamizar o que já existe, e não de inventar uma visão futura idealizada, desgarrada da realidade. Trata-se, antes de tudo, de ter os pés no chão, de conhecer profundamente a dinâmica existente, para só então intervir.<sup>197</sup>

A democracia local tem o papel de fortalecer o surgimento e o desenvolvimento de uma cultura participativa que tenha caráter permanente. Com isso, está se criando um novo espaço político e se alterando o eixo de discussão com relação ao desenvolvimento econômico, permitindo que o cidadão ocupe o seu lugar como parte desse processo, não simplesmente como espectador. Para tanto, torna-se necessário haver uma prática, ou seja, precisa-se estimular a sociedade a participar, por meio de associações, conselhos e audiências públicas.

Hermany, sobre a importância de sentir-se parte no tempo-espaço para adquirir consciência participativa, comunitária e democrática, esclarece:

A esfera local potencializa a idéia de pertencimento, de responsabilidade social, estimulando, dada a proximidade do processo decisório, a ativa participação da sociedade, o que acarreta inúmeros benefícios. Portanto, o fator que se constata em todas as estratégias bem-sucedidas de poder local reside no maior grau de abertura dos processos decisórios<sup>198</sup>.

Daí a dificuldade da defesa do consumidor enquanto política pública, pois engloba um conjunto ou uma medida isolada, definida por um governo e que será colocada em prática ao

---

<sup>197</sup> DOWBOR, O que é poder local. *Coleção Primeiros Passos*, 1994. p. 52.

<sup>198</sup> HERMANY, op. cit., 2007. p. 281-282

longo de seu mandato em diferentes áreas, como educação, saúde, meio ambiente, lazer, moradia e a própria defesa do consumidor.

Pode-se considerar que as políticas públicas tornam-se os meios necessários para que os direitos fundamentais, em suas várias gerações, possam ser efetivados, pois de nada adianta o reconhecimento desses direitos se não houver a definição concreta de instrumentos que possam concretizá-los. O Grau sintetiza o exposto da seguinte forma:

A expressão política pública designa atuação do Estado, desde a pressuposição de uma bem demarcada separação entre Estado e sociedade [...]. A expressão políticas públicas designa todas as atuações do Estado, cobrindo todas as formas de intervenção do poder público na vida social.<sup>199</sup>

As políticas públicas podem ser consideradas as ações que nascem num contexto social, mas cuja execução depende da esfera estatal, tanto no aspecto na liberação dos recursos para sua implementação, como na sua simples regulamentação administrativa. Portanto, não se trata de uma pressão em relação ao Estado quanto à reivindicação de direitos, mas de modernizar a própria sociedade, transformando as estruturas ditas tradicionais (dominação, exclusão e desigualdade), que fizeram parte do aparelho de Estado e se encontram enraizadas nas instituições, em detrimento de normas, valores e identidades, baseadas em preconceitos, ferindo direitos fundamentais.<sup>200</sup>

Para se configurar um espaço público democrático é necessário garantir que “[...] os influxos democratizantes gerados na sociedade civil se tornem fontes de democratização do poder [...]”.<sup>201</sup> Mudanças na cultura política também são indicadores da possibilidade de uma estrutura institucional mais democrática, posto que ancoradas na sociedade, não nas elites que tradicionalmente controlam a sociedade política por consequência, implicam o reconhecimento do exercício da cidadania.

Definindo cidadania Vieira assinala que “[...] é constituída tanto por direitos passivos de existência, legalmente limitados, como por direitos ativos que propiciam capacidade presente e futura de influenciar o poder político”.<sup>202</sup>

---

<sup>199</sup> GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 21.

<sup>200</sup> VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*, 2001. p. 79

<sup>201</sup> Idem, 2001. p. 78

<sup>202</sup> Idem, 2001. p. 59

Sobre o espaço local é possível deduzir que é o parceiro mais dependente do setor privado, pois o sistema de cidades constitui o arcabouço econômico, político, institucional e sociocultural de um país. O local é um conjunto de aglomerações que produzem bens e serviços, junto com uma rede de infra-estrutura de suporte e com fluxos que, por meio desses instrumentos de intercâmbio, circulam entre as aglomerações e são carentes do necessário aparelho para o controle de suas próprias inter-relações.<sup>203</sup> Ainda em relação ao tema, Boneti expressa o seguinte entendimento:

[...] por políticas públicas o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Tais relações determinam um conjunto de ações atribuídas à instituição estatal, que provocam o direcionamento (e/ou o redicionamento) dos rumos das ações de intervenção administrativa do Estado na realidade social e/ou de investimentos.<sup>204</sup>

No direito do consumidor três são as esferas para a implantação das políticas de proteção e defesa consumerista: União, Estados e Municípios.

A União tem como órgão gestor o Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), ligado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, que é responsável pela coordenação política do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. Entre as suas atribuições está a de coordenar as ações do sistema nacional, além de atuar concretamente nos casos de relevância, bem como desenvolver programas que busquem o aperfeiçoamento do sistema, a educação para o consumo e a ampliação da informação.

Torna-se pertinente destacar que, recentemente, o DPDC multou várias indústrias brasileiras por cometerem o que se chama de “maquiagem” de produtos:

---

<sup>203</sup> SANTOS, *Espaço e Sociedade: ensaios*, 1979. p. 47

<sup>204</sup> BONETI, *Políticas Públicas por Dentro*, 2006. p. 74.



As empresas Marilan Alimentos, Pepsico do Brasil, Nestlé do Brasil e CIPA Industrial de Produtos Alimentares foram multadas nesta quarta-feira (9) pelo Ministério da Justiça por terem reduzido as quantidades de vários produtos que comercializam sem aviso prévio aos consumidores. A punição à prática, conhecida como maquiagem de produtos, está prevista no Código de Defesa do Consumidor. As multas são consequência dos processos instaurados pelo Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC) do Ministério da Justiça. A Pepsico terá que pagar R\$ 472.930,00 pela redução da quantidade do salgadinho “Agito”, que passou de 70 para 50 gramas. A Nestlé reduziu as quantidades de vários biscoitos, chocolates em barra, ração para animais e alimentos infantis, sendo condenada a pagar uma multa de R\$ 394.108,00. A Marilan terá que pagar uma multa de R\$ 354.700,00 devido à redução da embalagem do biscoito “Pit Stop” de 240 para 180 gramas. A CIPA foi multada em R\$ 94.586,00 pela redução dos biscoitos Wafer Recheado de 160 para 140 gramas; Mini Atacado Rosca, de 1 Kg para 800 gramas; Rosquinhas, de 500 para 400 gramas; e Biscoito Recheado, de 150 para 140 gramas. As empresas ainda podem apresentar um último recurso questionando a decisão à Secretaria de Direito Econômico (SDE), a qual o DPDC é vinculado.<sup>205</sup> (Verificar necessidade).

Nos estados e municípios, por seu turno, cabem aos Procons a elaboração, coordenação e execução da política local de defesa do consumidor. Em nível estadual, são 27 Procons, distribuídos em cada unidade da federação. Ricardo Morishita Wada esclarece:

O art. 24, V da Constituição Federal, considerada a defesa do consumidor como sendo de natureza concorrente significa que o órgão nacional, o órgão estadual e o órgão municipal de defesa do consumidor possui a mesma atribuição. Significa que o poder de exercer a polícia administrativa que tem o órgão nacional, também possui o órgão estadual, e também possui o órgão municipal. Apesar de cada um ter estas atribuições o que difere apenas é a circunscrição territorial. Em termos de mérito todos tem a mesma contribuição. Não existe hierarquia entre os órgãos de defesa do consumidor. O que há é uma coordenação que procura trabalhar com os principais pontos que afetam a vida do consumidor brasileiro.<sup>206</sup>

Fica, portanto, consagrada a importância da Constituição da Federal de 1988, que estabeleceu normas específicas para a proteção do sujeito de direitos, o cidadão comum, pois obriga o Estado a promover, na forma da lei, a defesa e a proteção do consumidor pela implantação de políticas públicas. Assim, resta reconhecida a condição jurídica desse novo sujeito cidadão consumidor.

Os instrumentos para a efetivação desses direitos fundamentais estabelecidos na Constituição Federal de 1988, e que devem ser implementados pelo Município como ente federado, serão tratados na seção seguinte.

---

<sup>205</sup> Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data->> Acesso em: 15 jan., 2008.

<sup>206</sup> WADA, Palestra realizada no auditório do Ministério da Justiça, 2006.

## **CAPÍTULO III**

### **O PAPEL DO MUNICÍPIO PERANTE OS DIREITOS DO CONSUMIDOR**

Sabe-se que é no município que as pessoas vivem e mantêm diariamente as suas relações de consumo; assim, de nada adianta ter uma legislação considerada das mais modernas do mundo se não houver mecanismos de acesso a ela no espaço local. É, pois, atribuição do gestor público municipal instalar o Sistema Municipal de Defesa do Consumidor, como se demonstra neste capítulo, cujo objetivo é analisar o papel do Município perante os direitos do consumidor.

Também se investiga se o Município pode, dentro da sua competência, legislar com relação à proteção e à defesa do consumidor no âmbito local, inovando a ponto de criar um Código Municipal de Defesa do Consumidor para tratar assuntos que não são contemplados pela legislação nacional, mas que afetam os cidadãos nas relações de consumo. Nesse contexto, verificam-se ainda quais são os instrumentos disponibilizados para o efetivo exercício da cidadania nas relações de consumo nos municípios.

#### **3.1 O Código de Proteção e Defesa do Consumidor sob a vigência da CF/88**

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma série de novidades que buscam resgatar a cidadania depois do longo período de ditadura militar, motivo pelo qual é chamada de “Constituição Cidadã”. Dentre essas novidades está a defesa do consumidor, que ganha contornos constitucionais e característica de direito fundamental, pois em pelo menos três artigos o legislador constituinte reportou-se diretamente ao tema. No artigo 5º, inciso XXXII, estabelece-se que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”; no artigo 170, inciso V, prevê-se a observância do princípio da “defesa do consumidor”, quando regula a ordem econômica; no artigo 48 das “Disposições Transitórias”, previu a elaboração do Código de Defesa do Consumidor, estabelecendo um prazo de 120 dias ao legislador para isso. A preocupação com o consumidor também aparece nos artigos 150, § 5º, 129, inciso III, e 175, inciso II.

A inserção da defesa do consumidor em âmbito constitucional foi resultado de mobilizações da sociedade, que iniciaram na década de 1970, mas cuja concretização somente

aconteceu com a redemocratização do país. Já, a partir da segunda metade da década de 1980, o Brasil passou por grandes transformações, tais como a escolha do primeiro presidente civil, por intermédio de um Colégio Eleitoral, a elaboração de uma nova Constituição e a eleição do presidente Fernando Collor de Mello, por meio de voto direto. O período de transformações seguiu na década de 1990, na qual merecem destaque a abertura da economia brasileira para as importações e o ingresso no mundo globalizado, em razão da queda de barreiras e de fronteiras para a comercialização de produtos.

A necessidade do Estado de intervir e criar normas de proteção e defesa do consumidor emergiu no momento em que o Brasil começou a fazer parte da chamada “sociedade de consumo”, fato que iniciou ainda no século passado, mas que se desenvolveu de forma mais acelerada a partir da metade do século XX. Mas o que é uma sociedade de consumo?

Sodré define-a como sendo

[...] aquela na qual, tendo fundamento em relações econômicas capitalistas, estão presentes, pelo menos, cinco externalidades: (I) produção em série de produtos, (II) distribuição em massa de produtos e serviços, (III) publicidade em grande escala no oferecimento dos mesmos, (IV) contratação de produtos e serviços via contrato de adesão e (V) oferecimento generalizado de crédito direto ao consumidor.<sup>207</sup>

As características destacadas pelo autor somente são identificadas no Brasil após o período da Segunda Guerra Mundial, justamente o fato histórico que marca o início do processo de urbanização e industrialização do país. A etapa de industrialização, que levaria o Brasil a uma sociedade de consumo, é caracterizada por Sodré em três fases, cada uma com períodos diferenciadas: a primeira fase compreende o período de 1930 a 1955; a segunda, de 1956 a 1967, e a terceira o período, de 1968 a 1980.

Torna-se pertinente destacar os fatos relevantes dos períodos citados que contribuíram para que o país ingressasse na sociedade de consumo, elementos que mais adiante iriam provocar a necessidade de o Estado proteger o consumidor. Inicia-se pelo período delimitado de 1930 a 1955, o qual recebeu a influência da depressão econômica de 1929, quando praticamente toda a produção do país girava em torno da exportação de café. Para Singer, a nova realidade ocasionou grandes transformações:

---

<sup>207</sup> SODRÉ, Marcelo Gomes. *Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 25.

A grande mudança que se deu, após 1930, foi que o poder passou a dar máxima prioridade ao desenvolvimento do mercado interno, ao crescimento para dentro, adotando uma estratégia em que a industrialização aparece como instrumento para tornar a economia nacional o menos dependente possível do mercado mundial.<sup>208</sup>

Nesse contexto, a crise em que mergulhou a economia mundial acabou levando a que houvesse a substituição das importações, o que acelerou o surgimento da produção nacional. Assim, o processo industrial brasileiro passou de um modelo artesanal para um sistema de produção em massa. Sobre esse período Sodré relata: “Na medida em que a população se urbaniza, surgem apelos a novos padrões de consumo – geladeiras, fogões, automóveis particulares – que começaram a povoar os sonhos da classe urbana nascente”.<sup>209</sup>

O período de 1956 a 1967 compreende a fase em que o presidente Juscelino Kubitschek lançou um grande plano de metas, cujo objetivo principal era a passagem definitiva da produção em pequena escala para a produção fabril de massa.<sup>210</sup> Do ponto de vista político, foi o momento em que se construiu Brasília e, no aspecto econômico, surgiu a indústria automobilística. O Estado passou a oferecer enormes incentivos para essas empresas multinacionais se instalarem no Brasil, o que resultou na produção em território nacional de uma grande frota de veículos, com geração de renda e, por consequência, estímulo ao consumo.

No campo político, o país viveu um dos seus momentos mais dramáticos em 1964, com o golpe patrocinado pelos militares. Como registra Sodré:

O apoio imediato das classes médias à nova realidade política brasileira talvez se explique facilmente por este caminho. Seja como for, não resta dúvida de que o Brasil se modernizou entre 1965/67, ingressando no que denominamos de sociedade de consumo. E neste momento foram lançadas as bases para um novo estilo de vida [...].<sup>211</sup>

Enquanto o país dava os primeiros passos na sociedade de consumo, embora ainda não se falasse em direitos do consumidor, o movimento consumerista começou a chamar a atenção nos Estados Unidos, depois de já ter se espalhado pelo Canadá e Europa no período pós-guerra de 1945 a 1947. Gama relata a respeito:

<sup>208</sup> SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. *História Geral da civilização brasileira*. 3. ed. São Paulo: Editora Bertrand Brasil, 1975. p. 218. v.4 – Economia e Cultura (1930-1964), t. III – Brasil Republicano.

<sup>209</sup> SODRÉ, op. cit., 2007. p. 43.

<sup>210</sup> Idem., 2007.

<sup>211</sup> Idem., 2007. p. 51.

Na década de 60 o movimento consumerista ganha força nos Estados Unidos, quando o advogado Ralph Nader elaborou um relatório na condição de assessor do Departamento de trabalho norte-americano para assuntos de segurança nas rodovias. Descobriu ele que a maioria dos acidentes era ocasionado pela falta de segurança dos veículos vendidos ao público. Ações judiciais visando os direitos indenizatórios proliferaram nos EEUU. Na Alemanha os danos causados pela Thalidomida, um calmante para gestantes que acarretou paralisia infantil em milhares de crianças, também movimentaram os tribunais.<sup>212</sup>

Outro marco importante, ainda na década de 1960, foi a manifestação do presidente americano John Kennedy, em 15 de março de 1962, que declarou ser objetivo de seu governo defender os seguintes direitos dos consumidores: “I - o Direito à opção; II - o Direito à segurança; III - o Direito à informação; IV - o Direito de ser ouvido”.<sup>213</sup>

O período seguinte, que compreende de 1968 a 1980, revela um forte incremento do ingresso de capital estrangeiro, quando, além de receber incentivos fiscais, as empresas multinacionais foram atraídas para montar suas fábricas no Brasil, em razão de uma série de fatores. Dentre esses aponta Sodré:

[...] extenso mercado interno, reduzido custo de mão-de-obra, considerável parque industrial já instalado e políticas de apoio às exportações. Tais fatores levaram as multinacionais se instalarem no Brasil e usarem estas bases para exportação para o mercado mundial. Assim, o Brasil se inseriu na nova divisão internacional do trabalho, oferecendo mão-de-obra barata e incentivos fiscais ao capital internacional.<sup>214</sup>

A década de 1970 foi marcada pela expansão da televisão, que alterou hábitos de todas as classes sociais, ao mesmo tempo em que estimulou a criação de outros. Os programas apresentados em rede nacional tinham o objetivo de fazer a integração entre o público e o mercado de consumo; assim, pela sua capacidade de atingir a população de massa, a televisão tornou-se o veículo que recebeu as maiores verbas publicitárias. Nesse sentido, um dos programas que causaram grande impacto junto aos consumidores foram as telenovelas, que conseguiam atingir índices de audiência altíssimos entre os telespectadores, constituindo-se em canal perfeito para que as empresas multinacionais nela inserissem a publicidade de seus produtos. O Brasil, então, ingressava definitivamente na chamada “sociedade de consumo”.

Como referiu Sodré anteriormente, fatores como a produção em série de produtos, a distribuição em massa de produtos e serviços, a publicidade em grande escala no

---

<sup>212</sup> GAMA, Élio Zagueta. *Curso de Direito do Consumidor*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999. p.4.

<sup>213</sup> Idem., 1999. p.10.

<sup>214</sup> SODRÉ, *Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*, 2007. p. 54.

oferecimento dos mesmos, a contratação de produtos e serviços via contrato de adesão e oferecimento generalizado de crédito ao consumidor já se faziam presentes no dia-a-dia dos consumidores, como características de uma sociedade de consumo. Contudo, até a metade da década de 1980, a grande mudança ainda era o fechamento da economia nacional para a produção internacional, bem como o fim do regime autoritário, consolidado com a promulgação da nova Constituição Federal, que trouxe em seu corpo uma série de garantias e direitos fundamentais, entre eles a defesa do consumidor e do meio ambiente, chamados de direitos de “terceira geração”.

O período ainda marca a retomada das eleições diretas, levando à presidência Fernando Collor de Mello, o qual determinou a abertura dos mercados brasileiros aos produtos internacionais. Nesse sentido, um dos setores mais fortemente atingidos foi o da indústria automobilística, que passou a competir com os veículos importados, pois novas montadoras chegaram ao país, levando a que o setor enfrentasse um outro modelo de produção. A abertura de mercado de consumo brasileiro permitiu que o consumidor tivesse acesso a produtos importados, que antes só estavam ao alcance de quem conseguia viajar para o exterior. Por sua vez, as indústrias que não estavam preparadas para enfrentar a concorrência com relação a preço e qualidade, acabaram tendo dificuldades e muitas foram obrigadas a encerrar suas atividades.

A década de 1990 trouxe novos desafios, agora relacionados diretamente com a relação de consumo. A estabilização da economia veio a ocorrer com o lançamento do Plano Real, em 1994, cujo principal objetivo era combater o processo inflacionário, o qual diminuía o poder aquisitivo dos cidadãos. O plano obteve sucesso e proporcionou ao candidato Fernando Henrique Cardoso eleger-se, bem como ocorreu a estabilização dos preços. Nesse período, o Brasil passou a viver o fenômeno da globalização, que provocou mudanças profundas em todo o sistema de produção, das quais a principal foi a privatização de vários serviços públicos, que passaram a ser operados pelo capital estrangeiro. Entre esses podem ser apontados os sistemas de telefonia fixa e celular e, o de energia elétrica. Sodré sintetiza este momento:

[...] a inserção do Brasil na globalização significou, de um lado, a crescente entrada de produtos importados e, de outro, a entrada do capital internacional adquirindo as próprias empresas nacionais. As barreiras caíram, e o Brasil passou a estar plenamente integrado, para o que tem de bom e de mau, no desenvolvimento do capital internacional.<sup>215</sup>

Identifica-se, pela exposição do autor, que a privatização dos serviços públicos afetou importantes setores da economia, dentre os quais a siderurgia, o petróleo, a telefonia, as estradas de rodagem, a energia elétrica, entre outros. Esse novo modelo econômico contribuiu para estabelecer um debate sobre a necessidade de regulamentar os setores que, até então, eram de esfera pública e foram transferidos para iniciativa privada, por meio de concessões. Nesse momento surgiram as agências reguladoras, cujo papel é regulamentar e fiscalizar os segmentos desse novo modelo, que passou a ser administrado pelo capital privado. Por consequência, sentiu-se um forte impacto nas relações de consumo, em virtude da prestação de um serviço, em muitos casos, despersonalizado, requerendo uma proteção mais eficaz ao consumidor, que é a parte mais vulnerável, e, só consegue uma relação de igualdade pela tutela do Estado.

Quanto à efetivação dos direitos do consumidor, delimita-se que os primeiros passos para a concretização do que viria a ser denominado de “movimento consumerista” foi iniciado na década de 1970. É preciso lembrar que nesse período o país vivia sob o regime militar, o qual reprimia qualquer proposição que tivesse por foco a garantia da cidadania. Entretanto, foi nesse período que surgiram as primeiras associações de defesa do consumidor, com São Paulo sendo o primeiro estado a instalar um sistema de defesa do consumidor, chamado Procon.

Foi exatamente em 1971, com o Projeto de Lei 70/71, de autoria do deputado Nina Ribeiro, que a Câmara dos Deputados se deparou com o tema “defesa do consumidor”. O projeto tinha como objetivo criar o Conselho de Defesa do Consumidor, contudo acabou não prosperando na Comissão de Justiça em virtude da alegação de vício de iniciativa. Essa primeira tentativa acabou chamando a atenção dos meios de comunicação, os quais passaram a se interessar pelo assunto.<sup>216</sup> Por seu turno, o deputado não desistiria de dar a sua contribuição para a criação de um Código de Defesa do Consumidor, atuando tanto no Parlamento como fora dele:

---

<sup>215</sup> SODRÉ, *Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*, 2007 p. 64-65.

<sup>216</sup> *Idem.*, 2007.

Em 1976, outra associação fez voz presente na defesa dos consumidores: a Associação Nacional de Defesa do Consumidor (ANDEC). Nina Ribeiro, seu fundador, parlamentar e professor de direito penal, maravilhado com o que viu na França, Suíça, Inglaterra, Alemanha e principalmente nos Estados Unidos em relação à defesa dos consumidores, trouxe uma contribuição importantíssima para a consolidação destes direitos. Apresentou em maio de 1971, na câmara dos deputados, projeto de Lei nº 70/71 que criava o conselho de Defesa do Consumidor (CDC). Estava lançada a idéia de que cabia ao governo a implantação de políticas públicas em defesa do consumidor. Em 1976, Nina Ribeiro apresentou o projeto 2206 que estabelecia normas de proteção de consumo, primeiro passo para a criação do anteprojeto ao atual Código de Defesa do Consumidor.<sup>217</sup>

Outro estado brasileiro pioneiro foi o Rio Grande do Sul, que também teve uma posição de vanguarda, pois o advogado Frederico Renato Móttola criou em 13 de maio de 1975, em Porto Alegre, a Associação de Proteção ao Consumidor (APC). Verifica-se, portanto, que já naquela época uma das preocupações quanto ao movimento consumerista era em relação à necessidade de implantação de um programa de educação para o consumo. O movimento dos gaúchos, no entendimento de Frederico Renato Móttola, foi desencadeado

[...] porque a sociedade de consumo, com seus vícios e distorções, torna-se presa fácil do capitalismo idiota e de uma burocracia indolente, o que redundava em opressão e exploração indevida dos brasileiros. A legislação vigente na época em que a associação foi criada – nos chamados anos de Chumbo, cuja finalidade deveria ser a repressão de crimes contra o consumidor, era inoperante por não enfrentar as situações criadas pelas anomalias sócio-econômicas.<sup>218</sup>

O autor argumenta sobre o crescimento da sociedade de consumo a qualquer custo, visando a lucro fácil, o que lesa os cidadãos em termos econômicos e nega seus direitos, situações que demonstram uma lacuna em relação à legislação de proteção e defesa dos consumidores.

A APC iniciou suas atividades com 33 sócios-fundadores e chegou a ter quase 15 mil no auge no Plano Cruzado, quando os cidadãos foram convocados pelo presidente José Sarney a irem às ruas para defender o plano de estabilização econômica, denunciando o aumento de preços dos produtos que estavam congelados ou que desapareciam das prateleiras, obrigando os consumidores a pagar ágio para adquiri-los. O plano foi um fracasso, mas talvez pela primeira vez as pessoas tinham se mobilizado para defender os seus direitos e mostrar que o consumidor merece respeito.

<sup>217</sup> PROCON. Disponível em: <<http://www.procon.df.gov.br>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

<sup>218</sup> MÓTOLLA, Frederico Renato. APC-RS onde tudo começou. In: *A História da Defesa do Consumidor no Brasil – 1975-2000*. Porto Alegre: Nova Editora Ltda., 2001. p.16. Cap. 2.



Diante de tamanhas dificuldades para fortalecer o movimento consumerista, Frederico Renato Móttola faz a seguinte reflexão:

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.<sup>219</sup>

Entretanto, a associação do Rio Grande do Sul, que foi um marco no movimento consumerista do país, acabou perdendo força no final da década de 1990, em razão de ser uma entidade de caráter privado e não possuir recursos e força legal; por consequência, essa representação passou a ser atribuição dos Procons. Em sua trajetória, a APC obteve um grande índice de solução dos conflitos através da conciliação, chegando a resolver 90% dos casos registrados<sup>220</sup>. Para a ex-presidente da entidade, Evelena Boenig, a APC

[...] foi extinta de fato, mas a desativação não foi formalizada. A grande imprensa, como nunca havia dado muito espaço para divulgar as ações da entidade, também não se preocupou em divulgar seu encerramento. No entanto, para milhares de consumidores a sua contribuição e sua visão de futuro jamais serão esquecidas, pois além de resolver problemas abriu caminho para uma nova fase nas relações de consumo.<sup>221</sup>

No âmbito governamental, ainda eram restritas as iniciativas em relação à proteção dos direitos do consumidor. O Estado de São Paulo criou em 1974 um grupo de trabalho para fazer uma avaliação do tema “a proteção do consumidor” e propor medidas em âmbito estadual. O trabalho do grupo foi elaborado no ano de 1975, quando se chegou à conclusão de que os menos favorecidos, ou seja, a população de baixa renda que morava na região metropolitana de São Paulo, eram extremamente prejudicados nas relações de consumo, além de não poderem dispor de proteção. Constatava-se assim a necessidade da criação de uma Política Estadual de Proteção dos Consumidores, o que foi concretizado em 1976 com o surgimento do primeiro órgão público do país de proteção do consumidor, denominado

---

<sup>219</sup>Idem., 2001. p.17.

<sup>220</sup>BOENIG, Evelena. APC-RS onde tudo começou. In: *A História da Defesa do Consumidor no Brasil – 1975-2000*. Porto Alegre: Nova Editora Ltda., 2001. Cap. 2. p. 21.

<sup>221</sup>*A História da Defesa do Consumidor no Brasil – 1975-2000*. Porto Alegre: Nova Editora Ltda., 2001. p. 21

Procon de São Paulo e reconhecido como uma importante contribuição ao movimento consumerista.<sup>222</sup>

Nas palavras de Sodré é possível avaliar o significado da criação desse órgão para o país:

Apesar de a legislação estadual – assim como os diagnósticos que a orientaram – se preocupar com a criação de um sistema Estadual representativo, é de ressaltar que a prática do Procon de São Paulo foi voltada especialmente ao atendimento de reclamações individuais dos consumidores, não constituindo efetivamente um fator de organização social. Não havia, na época, norma legitimando o ajuizamento de ações coletivas e este procedimento acabou por se tornar um modelo para outros Estados da Federação que, lentamente, foram criando órgãos assemelhados. De 1976 a 1985 quase todos os Estados-membros (os principais com certeza) instituíram órgãos públicos de defesa do consumidor nestes moldes.<sup>223</sup>

Outro momento histórico vivido na criação do movimento consumerista a ser ressaltado foi a instalação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) pela Câmara Federal em 1976, denominada de “CPI do Consumidor”, a qual ouviu o depoimento de representantes dos mais diferentes setores da produção. Ao final dos trabalhos, foi constatada a necessidade de criar um órgão específico para atuar neste tema: a Procuradoria Federal do Consumidor.

Com relação à interferência do Estado na defesa do consumidor, Gama faz a seguinte exposição:

O que diferencia o movimento consumerista brasileiro dos existentes nos demais países, é que no Brasil o Estado, pelos seus órgãos, deu a alavancagem e dá a sustentação à defesa do Consumidor, quanto alhures o movimento consumerista é eminentemente privado, sob as inspirações, principalmente, das milhares de organizações privadas americanas. Apenas no México o Estado atua tanto quanto no Brasil.<sup>224</sup>

Demonstrou-se até o momento a década de 1970 considerados, numa ordem cronológica o início da luta consumerista, momento importante que iria a ocorrer na década de 80, foram a edição do Plano Cruzado, o qual teve como objetivo combater a inflação, que chegava muito próximo dos 90% ao mês. Tal fato levou o governo do presidente José Sarney a implementar o congelamento de preços, estimulando os cidadãos a fiscalizar os

---

<sup>222</sup> SODRÉ, *Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*, 2007.

<sup>223</sup> Idem., 2007. p. 132-133.

<sup>224</sup> GAMA, *Curso de Direito do Consumidor*, 1999. p. 7

comerciantes que descumprissem tal regra e denunciar quem sonegava mercadorias ou cobrava ágio. De acordo com Gama,

com o “Plano Cruzado” (1986) o governo Federal despertou a necessidade da organização dos grupos sociais, com vistas às medidas de congelamento de preços e dos abusos nas relações de consumo. Todos os órgãos públicos e todas as entidades de Defesa do Consumidor passaram a ter maiores evidências e representatividades nas lutas contra os sonegadores de gêneros e as práticas abusivas então verificadas. Os demais planos governamentais, como ‘Plano Bresser’ (1988), ‘Plano Verão’ (1989) e ‘Plano Collor’ (1991), vieram dar maior consciência social à população sobre novos canais para a Defesa do Consumidor.<sup>225</sup>

Dentro da evolução dos direitos do consumidor, o ano de 1985 pode ser apontado como marco de uma nova etapa, pois, em âmbito internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio da Resolução 39-248, estabeleceu normas pertinentes à proteção do consumidor, em razão da sua vulnerabilidade. Foram, então, elencados os direitos básicos que deveriam ser aplicados pelos países-membros, priorizando-se os do Terceiro Mundo<sup>226</sup>. Almeida enfatiza que tais normas, para as Nações Unidas, teriam os seguintes objetivos:

a) auxiliar países a atingir ou manter uma proteção adequada para sua população consumidora; b) oferecer padrões de consumo e distribuição que preencham as necessidades e desejos dos consumidores; c) incentivar altos níveis de condutas éticas, para aqueles envolvidos na produção e distribuição de bens e serviços para os consumidores; d) auxiliar países a diminuir práticas comerciais abusivas usando de todos os meios, tanto em nível nacional como internacional, que estejam prejudicando os consumidores; e) ajudar no desenvolvimento de grupos independentes e consumidores; f) promover a cooperação internacional na área de proteção ao consumidor; e g) incentivar o desenvolvimento das condições de mercado que ofereçam aos consumidores maior escolha, com preços baixos (Res. n. 39/248, item 1).<sup>227</sup>

No Brasil surgiram duas novas leis, editadas em 24 de julho de 1985: Lei n° 7.347, conhecida como Lei da Ação Civil Pública, e Decreto Federal n° 91.469, que criou o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor. Com relação à Lei da Ação Civil Pública, Sodré faz o seguinte comentário:

---

<sup>225</sup> Idem., 1999. p. 6.

<sup>226</sup> ALMEIDA, João Batista. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

<sup>227</sup> Idem., 2002. p. 5-6.

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 fornecedores como dos governos, sua proteção.<sup>228</sup>

O mesmo autor, ao tratar do Decreto Federal nº 91.469, que criou o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, assim manifesta:

[...] que passou a ter a função primordial de coordenar a defesa do consumidor no Brasil. A edição deste decreto é um marco na história da defesa do consumidor: pela primeira vez surge a idéia 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.<sup>229</sup>

Como principal contribuição do Conselho de Defesa do Consumidor destaca-se o fato de ter servido de fórum para o surgimento da proposta legislativa que acabou se concretizando no Código de Defesa do Consumidor. Argumenta Brossard que foi este Conselho, por intermédio do seu presidente, Flávio Flores da Cunha Bierrenbach, que constituiu uma comissão com o objetivo de apresentar o anteprojeto de Código de Defesa do Consumidor. Os trabalhos foram iniciados antes mesmo da promulgação da Constituição de 1988, tendo na coordenação a professora Ada Pellegrini Grinover. O resultado dos inúmeros encontros realizados foi a elaboração do anteprojeto, publicado no *Diário Oficial* no dia 4 de janeiro de 1989.<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> SODRÉ, *Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*, 2007. p. 125.

<sup>229</sup> Idem., 2007. p. 125-126.

<sup>230</sup> BROSSARD, Paulo. Prefácio. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al., *Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

A Comissão de Juristas do CNDC prestou especial atenção às proposições dos juristas brasileiros e estrangeiros reunidos no I Congresso Internacional de Direito do Consumidor, realizado em São Paulo, de 29 de maio a 2 de junho de 1989. Foram extremamente importantes as observações dos professores Thierry Bourgoignie, presidente da Comissão de Elaboração do Código do Consumidor da Bélgica e único membro estrangeiro da Comissão de Elaboração do Código do Consumo francês, Ewoud Hondius, da Universidade de Utrecht, Holanda, Eike von Hippel, do Max Planck Institut, de Hamburgo, Alemanha, Norbert Reich, do Zentrum für Europäischen Rechtspolitik, da Universidade de Bremen, Alemanha, e Mário Frota, da Universidade de Direito do Consumidor.<sup>231</sup>

Após debates na Câmara e no Senado, inclusive com a realização de audiências públicas, o projeto de lei que criou o Código de Proteção e Defesa do Consumidor foi aprovado, durante a convocação extraordinária do Congresso em julho de 1990. Encaminhado à Presidência da República, foi sancionado com 42 vetos, publicado em 12 de setembro de 1990, como a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, que entrou em vigor em 15 de março de 1991.

Ao mesmo tempo em que a sociedade brasileira pôde comemorar o surgimento do Código de Defesa do Consumidor, representando uma nova fase nas relações de consumo, entre consumidores, fornecedores e prestadores de serviços, o qual veio a servir de modelo para os países da América Latina, o movimento consumerista foi surpreendido por uma decisão do presidente Fernando Collor de Mello:

Nem tudo foi uma maravilha. Quando o movimento político indicava que o Sistema Nacional estava realmente se organizando, algo imprevisto ocorreu: dias antes do Código de Defesa do Consumidor entrar em vigor, o governo federal extinguiu o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, deixando em seu lugar uma estrutura de porte muito menor: o Departamento Nacional de Defesa do Consumidor, órgão subordinado à Secretaria Nacional de Direitos Econômico do Ministério da Justiça. Este departamento é denominado hoje por Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor- DPDC. Ocorre que, com o fim do Conselho Nacional, o espaço público que garantia voz aos diversos atores do sistema foi fechado, fazendo com que as políticas fossem traçadas a portas fechada, sem qualquer tipo de controle social.<sup>232</sup>

O fato é que, passadas quase duas décadas, o país ainda não recriou o Conselho Nacional de Defesa do Consumidor, por meio do qual possa reunir todos os atores das relações de consumo. Em entrevista à *Revista do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor* (Idec), o diretor do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), Ricardo Morishita Wada, fez a seguinte manifestação:

---

<sup>231</sup> Idem., 2004, p. 2.

<sup>232</sup> SODRÉ, op. cit., 2007. p. 128-129.

A extinção do Conselho, sem dúvida, tem efeitos negativos muito preocupantes. Considerado o Conselho extremamente importante porque era um espaço de discussão entre os membros da sociedade, do governo e os fornecedores. Na criação do Código de Defesa do Consumidor (CDC), esse órgão estabeleceu o consenso de várias regras da nova regulamentação. Entre elas a responsabilidade objetiva, que foi discutida com os fornecedores. Com a extinção, esse consenso foi esquecido [...]. Isso ilustra a falta que o Conselho faz, não apenas porque ele guarda essa memória política, mas também na prática, na viabilidade das regras do CDC.<sup>233</sup>

Na mesma entrevista argumentou que é uma das prioridades de sua administração recriar o Conselho Nacional do Direito do Consumidor (CNDC), proposta que precisa ser enviada ao Congresso Nacional, mas que até o momento não se concretizou. A respeito, Almeida pondera que em cinco anos de existência o CNDC prestou inestimáveis serviços à nação, atuando em temas polêmicos como: “planos de saúde, hormônio DES, fraudes de alimentos e medicamentos, cartões de crédito e mensalidades escolares”.<sup>234</sup> Ainda, sua atuação foi fundamental na elaboração do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor.

### **3.2 A relação de consumo como exercício da cidadania**

Dois instrumentos fundamentais para que o consumidor possa exercer a cidadania no momento de escolher um produto ou serviço são informação e educação, ambos tratados como princípios do Código de Defesa do Consumidor. A informação decorre do princípio da transparência, assumindo papel fundamental para que possa ser instrumentalizada a defesa dos consumidores. De acordo com Marques, são diversos os instrumentos utilizados para informar o consumidor com relação às características ou qualidade do bem.

[...] pode ser tanto a embalagem e apresentação do produto, como aqueles que hoje fazem parte da oferta, os impressos e mesma a publicidade, veiculada pelo fornecedor-comerciante ou pelo fabricante do produto. É mais uma inovação do CDC, que passa a considerar vinculativas para o fornecedor uma série de informações que, no sistema tradicional, não passavam de meios de promoção de vendas ou, no máximo, um convite à oferta.<sup>235</sup>

Cabe ao Estado fiscalizar e exigir que o dever de informação seja cumprido e repassado de forma correta ao cidadão, mas, por sua vez, o consumidor pode auxiliar nessa

<sup>233</sup> WADA, Ricardo Morishita. Cidadania Participativa. *Revista do IDEC*, n. 79, p. 00-00, jul. São Paulo, 2004. p. 9.

<sup>234</sup> ALMEIDA, A *Proteção jurídica do consumidor*, 2002. p. 175.

<sup>235</sup> MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 646.

tarefa. Para isso, é primordial que as comunidades estejam organizadas por meio de associações, sejam de donas de casa, sejam de bairros. Essas associações podem desempenhar o papel de difundir o conhecimento, pois, quanto menor for o poder aquisitivo das famílias, mais importantes se tornam as informações para que possam fazer a escolha correta conforme sua realidade econômica.

Sobre o exposto relata Patrick Oliveira, coordenador da organização não governamental Vida Brasil, criada em 1996 e que atua nas cidades de Salvador e Fortaleza, que a falta de informações da população e a ausência de políticas municipais em boa parte das cidades brasileiras contribuem para a não-concretização da cidadania:

ser consumidor é exercer plenamente o direito de ser cidadão, porque envolve o direito de mobilização, de interferência nas políticas públicas, de cobrança do cumprimento do CDC e da exigência de implantação de novas políticas que descentralizem a defesa do consumidor e que tragam essa defesa de direitos para mais perto do cidadão, por meio do poder municipal. Ao mesmo tempo, é importante a informação e a participação do consumidor de baixa renda nas discussões nacionais e nas campanhas pontuais que tem sido feita dentro e fora das instâncias deliberativas, como o Congresso Nacional<sup>236</sup>.

Entendendo que a informação é poder e, ainda, que a vida humana é regida por essas informações, conhecimentos e crenças, é possível deduzir que a educação é um instrumento essencial para proporcionar uma percepção seletiva e reflexiva sobre o consumo, direitos do consumidor, deveres do cidadão e como esse processo pode ser efetivado.

Atualmente, na aldeia global, a difusão do conhecimento é facilitada pela informática, pelos meios de comunicação de massa e pela possibilidade de educação a distância. Assim, a escola não é mais a única responsável pela construção e transmissão do conhecimento. Entretanto, ao mesmo tempo em que aumenta a possibilidade de acesso à informação, pois esta circula de modo cada vez mais rápido, o nível de conhecimento torna-se cada vez mais baixo. “Nunca se deu tanta importância à educação, ao ensino, ao conhecimento, porém, com exceções, percebe-se a instalação do caos em todas as esferas e níveis de escolaridade”.<sup>237</sup> Portanto, como outras instituições sociais, a escola também se encontra em crise. Considera

---

<sup>236</sup> OLIVEIRA, Patrick. Pelos Direitos de Cidadania. *Revista Idec*. n. 86, mar. São Paulo, 2005. p. 10.

<sup>237</sup> LAMPERT, Ernâni. Pós-modernidade e educação. In: LAMPERT, Ernâni. *Pós-modernidade e conhecimento: educação, sociedade, ambiente e comportamento humano*. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 32.

Calloni que “a crise da educação não está na educação. A crise da educação é tradução imediata da crise de objetivos e da saturação do modelo capitalista”.<sup>238</sup>

É fato que a educação tem papel de destaque no cenário político brasileiro, o que pode ser verificado no discurso e nas propostas que revelam a intenção de garantir educação para todos. No entanto, o que se observa é que, na prática, quanto aos compromissos firmados na Constituição Federal de 1988 - erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar, melhoria da qualidade de ensino, formação para o trabalho e promoção humanística, científica e tecnológica -, ainda há muito “que fazer”, como diria Freire.

Segundo Harper et al.,

[...] de cada três crianças, uma não consegue entrar para escola, apesar de a lei dizer que o ensino é obrigatório. Nas áreas rurais, a metade das crianças fica fora e no Nordeste a situação atinge cifras dramáticas, pois duas crianças em cada três nunca frequentarão uma escola.<sup>239</sup>

Os dados apontados pela autora provêm do Censo de 1980, denotando que a luta da sociedade brasileira no que se refere ao acesso à escola já vem de décadas, e que a persistência nessa reivindicação foi o que garantiu que o texto constitucional firmasse a educação como um direito de todos, definindo a quem cabe a responsabilidade por sua promoção e incentivo. A instituição encontra-se desvalorizada e, muitas vezes, desacreditada, por não conseguir mais atender às necessidades sociais. Portanto, para se manter viva a escola precisa construir um conhecimento que tenha sentido para os alunos, não apenas fornecer informação com base no currículo, e proporcionar uma formação integral, de valores éticos.<sup>240</sup>

Na atual Constituição Federal, é dos Estados e Municípios a competência de organização de seus próprios sistemas de ensino, respeitadas as diretrizes e bases da educação nacional. O artigo 210 da Constituição refere-se apenas a “conteúdos mínimos” para o ensino fundamental, mas a Lei no 9.131, que criou o Conselho Nacional de Educação, ampliou a expressão constitucional para “diretrizes curriculares” a serem propostas pelo Ministério da Educação. Nessa alteração, que aumenta o poder central, há uma evidente diminuição do grau

<sup>238</sup> CALLONI, Humberto. A educação e seus impasses: um olhar a partir da noção de pós-modernidade. In: LAMPERT, Ernâni. *Pós-modernidade e conhecimento: educação, sociedade, ambiente e comportamento humano*. Porto Alegre: Sulina, 2005. p. 69.

<sup>239</sup> HARPER, Babette et al. *Cuidado Escola: desigualdade, domesticação e algumas saídas*. São Paulo: Brasiliense, 2003. p. 19.

<sup>240</sup> LAMPERT, *Pós-modernidade e conhecimento: educação, sociedade, ambiente e comportamento humano*, 2005. p. 42-44.



de autonomia de Estados e Municípios, a qual foi agravada pela iniciativa ministerial ao elaborar diretrizes curriculares comprometidas com uma particular concepção pedagógica, desrespeitando, assim, o princípio do “pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas”, fixado no artigo 206 da atual Constituição Federal de 1988.

Esse fato representa um desrespeito aos ideais da democracia e da ciência, que se fundam no direito de florescimento das divergências, único caminho para o aperfeiçoamento do convívio político e do desenvolvimento do saber. É atribuição dos poderes públicos suscitar acordos entre os diferentes atores envolvidos com a questão educacional e garantir que políticas educacionais sejam de longo prazo, favorecendo sua continuidade. Cabe, ainda, aos poderes públicos garantir a estabilidade do sistema educativo e proporcionar o estabelecimento de parcerias e o encorajamento de inovações educativas. Pelas considerações de Lampert, pode-se constatar que

a educação, dever do Estado, numa sociedade globalizada, deve ensinar o cidadão a viver em uma aldeia planetária; a se transformar em cidadão do mundo; a aceitar a mundialização da cultura, sem, entretanto, perder e renunciar às suas raízes culturais. Portanto, na pós-modernidade, a educação deve ser um ato de ousadia e um eterno desafio. Devemos assumir com humildade os erros históricos e ter a predisposição de superá-los para que possamos contribuir na construção de um mundo melhor.<sup>241</sup>

O consumidor deve ser educado quanto ao seu próprio poder perante os produtores e prestadores de serviços para equiparar-se a estes em seu relacionamento. Os direitos civis e políticos não asseguram a democracia sem os direitos sociais, visto que o direito é algo que, mesmo podendo ser exercido individualmente, só existe se constituído e reconhecido coletivamente.

Pode-se, pois, afirmar que promover a educação, a informação e a divulgação dos direitos dos consumidores fortalece instituições que visam legislar, regular e fiscalizar as políticas que dizem respeito aos direitos do consumidor. No entanto, é necessário refletir sobre responsabilidade e solidariedade. Entende Medina e Santos que

---

<sup>241</sup>Idem., 2005. p. 45-46

necessita-se de uma mudança fundamental na maneira de pensarmos acerca de nós mesmos, nosso meio, nossa sociedade e nosso futuro; uma mudança básica nos valores e crenças que orientam nosso pensamento e nossas ações; uma mudança que nos permita adquirir uma percepção holística e integral do mundo com uma postura ética, responsável e solidária.<sup>242</sup>

A educação deve adquirir um novo foco para contribuir na construção de uma sociedade sustentável, democrática, participativa e socialmente justa, capaz de exercer efetivamente a solidariedade para com as gerações presentes e futuras. Se não chega a ser um sinônimo de solução, a educação é, sem dúvida, o caminho para melhorar a sociedade.

O consumo consciente e responsável é a principal manifestação de responsabilidade social do cidadão, que revela uma nova consciência do contexto social e cultural no qual se inserem as empresas e os cidadãos. Ela pode ser entendida como a contribuição direta desses para o desenvolvimento social e a criação de uma sociedade mais justa e igualitária, pela condução correta de seus negócios e de suas ações pessoais. Nesse sentido, o consumidor deve ser incentivado a fazer com que o seu ato de consumo seja também uma manifestação de cidadania. Cada pessoa deve escolher produtos e serviços que satisfaçam as suas necessidades, mas sem prejudicar o bem-estar da coletividade, seja ela atual ou futura.

Entretanto, a mudança de comportamento do consumidor é um processo que requer sensibilização e mobilização social, no qual a informação é fundamental. Assim, é necessário que o consumidor tenha acesso à informação referente às atividades corporativas para que possa exercer melhor o seu poder de escolha e preferir as empresas socialmente responsáveis e comprometidas com a preservação do meio ambiente, por exemplo.<sup>243</sup> Melo Neto e Froes consideram que, cada vez mais, os consumidores querem, além de bons produtos e serviços, fornecedores que estejam comprometidos com a melhoria da qualidade de vida da comunidade. Ao perceber a existência de consciência social, o consumidor identifica-se com a empresa sob o prisma do exercício da cidadania, criando vínculos de fidelidade difíceis de ocorrer com entidades que cultivam valores diferentes.<sup>244</sup>

---

<sup>242</sup>MEDINA, Naná Mininni; SANTOS, Elizabeth da Conceição. *Educação ambiental: uma metodologia participativa de formação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999. p. 18

<sup>243</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Consumo sustentável: Manual de educação*. Brasília: Consumers International/MMA/MEC/IDEC, 2005. p.5

<sup>244</sup> MELO NETO, Francisco Paulo; FROES, César. *Responsabilidade social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001. p. 101

De acordo com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor,

a atitude dos consumidores está mudando. Além de preço e qualidade, eles estão cada vez mais atentos a aspectos relacionados ao comportamento das empresas, como o respeito aos direitos humanos, trabalhistas e dos consumidores; a normas de preservação ambiental; à ética na publicidade e nas práticas empresariais; a promoção do bem-estar social; etc. A transparência das empresas em relação a essas informações também passa a ser valorizada, tornando-se a principal ferramenta para o consumo consciente e cidadão.<sup>245</sup>

Quanto à aplicação do Código de Defesa do Consumidor, observa-se que o acesso da população aos seus direitos encontra-se ainda na dependência da implantação de instrumentos de proteção ao consumidor, da educação e de políticas públicas que efetivem a informação dos direitos do consumidor, bem como da instrumentalização dos Municípios com órgãos de defesa, para que os cidadãos possam buscar seus direitos. É fato que o diploma legal é um dos mecanismos importantes para fazer valer um direito, mas não o suficiente; logo, a atuação dos cidadãos-consumidores é fundamental para efetivação desse direito.

Assim, torna-se necessário pensar na cidadania e na cultura das relações sociais do país, que apresenta problemas estruturais sérios. Para criar uma estrutura que de fato proteja o cidadão é fundamental que todos conheçam seus direitos, tenham consciência das responsabilidades, direitos e obrigações, bem como possam exercer um papel atuante no mercado, protegendo-se de enganos e fraudes, com acesso efetivo à lei e aos instrumentos de reparação. Nesse sentido, a educação para o consumo impõe-se, na sociedade atual, como elemento sociocultural imprescindível a uma cidadania consciente, constituindo-se num processo contínuo de aprendizagem.

Já é fato que o direito do consumidor tem despertado um interesse crescente não só no Brasil, mas em âmbito mundial. A própria realidade social tem propiciado esse despontar como algo importante na ciência jurídica. Sintomaticamente, estudos e obras dos mais variados autores têm abordado o tema direito do consumidor. Defende-se, como instrumento efetivo de cidadania, a educação direcionada às relações de consumo, aos conhecimentos sobre os direitos do consumidor numa concepção que os integre conceitualmente. E essa integração deve ser efetivada na prática educacional como tema transversal, o que pressupõe um tratamento integrado das áreas e um compromisso das relações interpessoais e sociais que

---

<sup>245</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR, op. cit., 2005. p.11.

interferem na vida cotidiana e têm importância inegável enquanto conhecimentos socialmente relevantes.

De acordo com Leal, é fundamental,

[...] para conhecer o direito, conhecer-se o espaço político, cultural, ideológico, econômico e filosófico em que está inserido e, para tanto, somente com as categorias ou conceitos jurídicos não se consegue avaliar com detalhamento tal situação, necessitando hoje mais do que nunca, lançar-se mão de outros ramos do conhecimento para socorrer as denominadas ciências jurídicas, como a psicologia, a antropologia, a economia, as ciências políticas, e a filosofia, [...].<sup>246</sup>

Acompanhando a compreensão do autor, o direito de informação de que trata o Código de Defesa do Consumidor brasileiro é um elemento regente corolário à educação. A educação, divulgação, publicidade, informação, dentre outros, são objetivos, em parte, do Código de Defesa do Consumidor, no qual várias normas destacam a extrema cautela com que tais temas devem ser encarados. No entanto, ressalta-se que, independentemente da preocupação que os autores da lei consumerista brasileira tenham tido com a informação, esta só poderá ser estendida aos cidadãos de maneira eficiente se as autoridades derem mais atenção à educação fundamental, que é uma condição indispensável para o completo exercício da cidadania.

Uma proposta a essa problemática seria a introdução da educação para o consumo como tema transversal, com o objetivo de fazer com que crianças e adolescentes comecem a criar uma cultura para melhor consumir. Do ponto de vista de Canivez, diante das transformações atuais, especialmente no que se refere à informação para a ação, a noção de intencionalidade torna-se de fundamental, por implicar a busca da informação desejada e obter conhecimento para desempenhar algum tipo de ação ou atividade, razão esta que não se restringe à solução de problemas, mas envolve metodologia, interesses culturais e sociais.<sup>247</sup>

Cabe, portanto, referir a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, que está submetida à Carta magna do país, na qual consta o currículo escolar no ensino fundamental e os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Quanto a estes, cabe salientar que, embora não possuindo força de lei, constituem-se numa proposta de reorientação curricular, isto é, uma referência curricular nacional para o ensino fundamental, elaborada

---

<sup>246</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Hermenêutica e direito: considerações sobre a teoria do direito e os operadores jurídicos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999. p. 19.

<sup>247</sup> CANIVEZ, P. *Educar o cidadão?* Campinas: Papirus, 1991. p.28.

pela Secretaria da Educação Fundamental do Ministério da Educação, portanto, em consonância com a legislação vigente.

#### Compreende Leal que é

a luta pela efetivação, proteção e ampliação da democracia, em todos os níveis e significados, traduz a busca de um novo modelo de sociedade, no aspecto político, social, econômico, cultural e internacional, outorgando à cidadania organizada o *status* de sujeito coletivo de transformação social, inaugurando e conquistando instrumentos de exercício do governo que lhe permita organizar e controlar as ações do Estado para o atendimento de demandas efetivamente públicas. Um desses instrumentos está na própria Constituição de 1988, em seu contexto principiológico que estabelece os objetivos a serem alcançados no País.<sup>248</sup>

Torna-se, assim, importante inserir a defesa das questões sociais relevantes ao currículo escolar para que estas sejam analisadas e problematizadas. Nesse sentido, enfatiza-se que uma idéia bastante atual é a transversalidade dos enfoques sociais, ou seja, a integração das questões sociais na própria concepção teórica das áreas e de seus componentes curriculares. O objetivo de trabalhar temas transversais é capacitar o aluno a compreender a cidadania como participação social e política, o que envolve direitos e deveres, esses devem ser adotados em situações cotidianas com o intuito de mediar conflitos e tomar decisões coletivas.

Enfatiza-se, portanto, a defesa do consumidor perante a atividade econômica, genericamente vista. Esse princípio estaria sendo cumprido, pois há lei federal, o Código do Consumidor, leis estaduais e normas correlatas, que fiscalizam e disciplinam o relacionamento do consumidor perante a atividade econômica em geral. Revela-se, pois, a atuação do Estado, porém ainda se encontra comprometida a eficácia em relação a garantia dos direitos do consumidor. O CDC prevê a participação de diversos órgãos públicos e entidades privadas, bem como o incremento de vários institutos, como instrumentos para a realização da política de consumo. Assumiu, portanto, que o esforço fosse nacional, integrando os mais diversos segmentos que têm contribuído para a evolução da defesa do consumidor no país.

O Brasil, de recente redemocratização, com o advento da Constituição de 1988 assistiu a um *boom* de cidadania, isto é, a “Constituição Cidadã” abriu um leque de direitos ditos

---

<sup>248</sup> LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 184

fundamentais, que deram um *status* ao cidadão jamais imaginado. Inserindo-se nesse panorama, o consumidor brasileiro passou a ter uma legislação específica pertinente às relações de consumo e à proteção desses, a partir da edição da Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990. Certamente, a cidadania é ponto crucial na discussão sobre a defesa de qualquer direito, sendo proeminente sua relevância quando se fala em direito do consumidor.

Para melhor compreensão, cabe fazer uma retomada de alguns pontos já descritos no estudo, dos quais Rizzatto ressalta que o caráter principiológico específico do CDC é apenas um momento de concretização dos princípios e garantias constitucionais. Destaca os princípios fundamentais da República, que norteiam todo o regime constitucional e os direitos fundamentais e “à frente de todos está o superprincípio da dignidade da pessoa humana (CF, art. 1º, III)”, como especial, pois liga todos os demais princípios e normas constitucionais, apresentando-se como limite intransponível e claro a toda e qualquer norma de hierarquia inferior<sup>249</sup>.

De acordo com Sarlet, os direitos de defesa traçados pela constituinte representam uma novidade do direito constitucional vigente, de tal forma que não se encontram referenciais no direito constitucional pretérito que possam elucidar a questão, a qual, além disso, igualmente não foi enfrentada por boa parte da doutrina. A importância de uma distinção manifesta-se não somente no que diz respeito aos aspectos procedimentais, ligados à efetivação dos direitos coletivos.<sup>250</sup> Destacam-se três aspectos que devem ser considerados, conforme Sarlet:

[...] a distinção entre direitos e garantias individuais e coletivas propriamente ditos no direito constitucional pátrio; a identificação dos direitos que efetivamente podem ser qualificados de coletivos; e, a relação de pertinência entre os direitos individuais e coletivos, contidos no rol do art. 5º da CF/1988 e os direitos de defesa<sup>251</sup>.

A defesa do consumidor qualifica-se como um dos princípios da ordem econômica e financeira (art. 170, V, CF, 1988). Por se tratar de uma sociedade capitalista como é a brasileira, fundada na livre iniciativa, na qual se verificam inúmeras formas de abuso de poder econômico, nada mais oportuno e justo do que se considerar o direito do consumidor como um direito fundamental. E no que diz respeito à competência normativa sobre a matéria, é da inteligência do artigo 24 inciso VIII, da Constituição Federal de 1988 serem competentes a

<sup>249</sup> RIZZATO, Nunes. *Curso de Direito do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2004. p. 65-69.

<sup>250</sup> SARLET, A *eficácia dos Direitos Fundamentais*, 2001. p. 173-179.

<sup>251</sup> Idem., 2001. p. 173.

União, os Estados e o Distrito Federal, também fazendo parte o Município da responsabilidade de legislar concorrentemente sobre dano ao consumidor.

Entretanto, para que a cidadania se torne concreta fazem-se necessários meios de defesa dos direitos, principalmente para aqueles que não possuem condições de ingressar na Justiça. Esse é o ponto crucial para a realização da Política Nacional das Relações de Consumo, presente no artigo 4º do CDC (Lei n. 8.078/90), tendo por objetivo o “atendimento das necessidades dos consumidores, o respeito à sua dignidade, saúde e segurança, à proteção de seus interesses econômicos, à melhoria de sua qualidade de vida, [...]”. É um dos princípios elencados o da “ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor, por iniciativa direta; por incentivo à criação e desenvolvimento de associações representativas; pela presença do Estado no mercado de consumo [...]” (CDC, art. 4º, II, "a", "b", "c").

Além desses itens, são fundamentais aqueles presentes no artigo 5º, no qual se operacionaliza essa política, no que tange ao acesso à justiça, ou a meios outros que venham a solucionar os conflitos de consumo. O legislador foi bem explícito e incisivo ao afirmar que, para a realização da Política Nacional das Relações de Consumo, contará o público com os seguintes instrumentos: 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; criação de delegacias de defesa do consumidor vítima de infrações penais de consumo; criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo; concessão de estímulos à criação e desenvolvimento das Associações de Defesa do Consumidor (CDC, art. 5º, I a V).

O artigo 48 da Constituição Federal de 1988, “Atos das Disposições Constitucionais Transitórias”, determinou que o Congresso Nacional elaborasse o Código de Defesa do Consumidor. É pertinente observar o que diz Mello: “tal caráter constitucional trouxe a necessária respeitabilidade no cumprimento do CDC, pois norma de força cogente, prevalece sobre quaisquer outras, na relação de consumo”.<sup>252</sup> Ainda a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o Estado promova a defesa do consumidor, no entanto não impede que a defesa seja feita por outros meios que não os estatais, formando um sistema de defesa do consumidor. Os Procons, órgãos estaduais e municipais de defesa do consumidor, criados na forma da lei, especificamente para este fim, com competências, no âmbito de sua jurisdição,

---

<sup>252</sup> MELLO, Sônia Maria Vieira de. *O Direito do Consumidor na Era da Globalização: a descoberta da cidadania*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998. p. 7.

para exercitar as atividades contidas no CDC e no Decreto nº 2.181/97, atuam junto à comunidade prestando atendimento direto aos consumidores.

Portanto, um diploma legal é um dos instrumentos importantes para fazer valer um direito, mas não suficiente, pois a atuação dos cidadãos-consumidores é fundamental para a efetivação desses direitos. É preciso, portanto, um aparato institucional que permita educar o cidadão, regular as relações, fiscalizar as práticas e aplicar as penalidades, caso as normas constantes do diploma legal não sejam cumpridas.

A proteção e defesa dos direitos do consumidor é importante instrumento para a garantia dos direitos de cidadania e para o avanço do processo democrático, contribuindo para um desenvolvimento socioeconômico moderno e justo. Uma economia aberta num mundo globalizado precisa de consumidores conscientes e participantes, capazes de exigir serviços e produtos que correspondam às necessidades, com preço justo e qualidade, além de atendimento adequado, responsável e que respeite às suas condições de cidadão-consumidor. Essa posição também é defendida por Morishita, quando argumenta que o Sistema Nacional é a vontade de todos os órgãos e entidades de trabalharem juntos em prol do consumidor. Esse sistema político está composto pelos órgãos do consumidor e pelas entidades civis de defesa do consumidor.<sup>253</sup>

Pretende-se chamar a atenção para a importância da defesa do consumidor como instrumento de cidadania e de se ter um aparato institucional organizado e regionalizado para garantir a efetividade dos direitos do consumidor. O CDC fornece informações básicas sobre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, direitos básicos do consumidor e, ainda, orientações gerais para a criação de órgãos locais de defesa do consumidor.

Percebe-se o equívoco de se considerar que os incisos do artigo 4º correspondem apenas aos princípios da defesa do consumidor, uma vez que traçam também os objetivos e princípios de toda a Política Nacional de Relações de Consumo. Apesar de se confundirem os objetivos expressos da Política Nacional de Relações de Consumo com a defesa do consumidor, deve-se perceber que uma e outra não são a mesma figura, sendo esta uma importante faceta daquela, todavia com objetivo mais restrito.

Dada essa posição de defesa do consumidor, no ápice do ordenamento jurídico e inseridas nos direitos fundamentais de terceira geração, com dimensão humanística e de

---

<sup>253</sup> WADA, Palestra realizada no auditório do Ministério da Justiça, 2004.



exercício de cidadania, destaca-se a importância da educação como direito do consumidor, a qual propicia o conhecimento sobre o Código de Defesa do Consumidor e sua importância nas relações de consumo. Acredita-se que a educação do consumidor decorre da aprendizagem individual e da integração pessoal e cultural da função consumo no conjunto dos problemas vitais. Só uma assimilação crítica da informação e a consciência da posição própria do consumidor na sociedade permitirão um comportamento adequado e ativo, uma apreciação correta das necessidades, uma escolha criteriosa e racional.

Pelo exposto, pode-se inferir que a educação do consumidor surge como uma temática transversal, reconhecendo-se nos currículos dos ensinos fundamental e médio a problemática do consumo por meio de múltiplas referências aos direitos e deveres dos consumidores em relação ao impacto ambiental decorrente dos modos de consumo, ou aos aspectos de funcionamento do mercado. No entanto, a abordagem ainda não é profunda, necessitando-se tratar as bases legais com o objetivo de informar e formar para os problemas relativos ao consumo na área dos direitos e deveres dos consumidores; desenvolvendo atitudes críticas, informar e contribuir não só para um desenvolvimento sustentável, como para o desenvolvimento de uma sociedade coesa do ponto de vista social.

Defende-se uma política de proteção dos interesses e direitos dos consumidores apoiada numa política educativa que favoreça a compreensão dos grandes problemas do consumo, visto que a educação do consumidor surge como uma das temáticas, podendo abranger diferentes disciplinas, áreas e níveis de ensino, como, por exemplo, saúde, meio ambiente, ética, dentre outros. Os profissionais da educação poderiam trabalhar de forma mais específica temas como a saúde do corpo, abordando consumo excessivo de alguns alimentos, prazos de validade dos alimentos, organizações e serviços existentes na comunidade, locais de comércio, menções obrigatórias nos produtos, qualidade do ambiente, poluição e recursos naturais.

A educação do consumidor pode percorrer transversalmente os currículos nas disciplinas de língua portuguesa, história, geografia, ciências da natureza, matemática, educação física, educação moral; biologia dentre outras. Como princípio orientador, podendo proporcionar aos alunos a aquisição de conhecimentos básicos que os tornem capazes de compreender e avaliar problemas científicos e tecnológicos atuais e importantes para o indivíduo e para a sociedade em geral, além de incentivar a realização pessoal mediante o desenvolvimento de atitudes de autonomia, tolerância, cooperação e solidariedade. Contribui-se, assim, para melhorar os aspectos primordiais do cotidiano, permitindo ao indivíduo

aprender conhecimentos práticos, ensinamentos, modos de pensar, de se inserir socialmente e de se comportar como consumidor consciente, o que trará inegáveis benefícios para si e para a coletividade.

O primeiro direito básico do consumidor é o direito à educação para o consumo, o qual disponibiliza os meios para o cidadão exercer conscientemente sua função como consumidor. Esse direito deve ser incorporado à escola. Aos órgãos públicos de defesa do consumidor cabe contribuir com a elaboração de projetos educativos que informem e eduquem os consumidores sobre os seus direitos e deveres, estimulando a fiscalização de produtos e serviços que possam ser nocivos à vida e à saúde, garantindo ao consumidor o direito à segurança. É fato que, quando o consumidor está bem informado, exerce seu direito ao consumo de forma consciente e segura.

### **3.3 Instrumentos de proteção e defesa do consumidor**

O Código de Defesa do Consumidor estabelece em seu artigo 5º diversos instrumentos para que seja executada a Política Nacional das Relações de Consumo. Entre esses órgãos estão os juizados especiais, Procons, delegacias de polícia, promotorias de justiça, varas especializadas e associações de defesa do consumidor, as quais serão tratadas de forma mais específica, demonstrando-se, ainda, a contribuição da experiência do Balcão do Consumidor como instituição de ensino superior comprometida em âmbito local com a defesa do consumidor.

Esses órgãos atuam no sentido de garantir que o consumidor possa exercer os seus direitos. Para que isso seja concretizado é fundamental que tais órgãos estejam disponibilizados no espaço local onde vive o cidadão; do contrário, ele não terá este auxílio no momento em que mais necessita. É preciso ter claro que, por trás de uma relação de compra e venda, há uma cadeia de consumo e conseqüências cada vez mais complexa, na qual o consumidor, por ser a parte mais fraca da relação, quase sempre está em desvantagem. Nesse sentido, Pereira observa:

A situação criada pela atividade econômico-social, colocando de um lado os empresários – fornecedores – e de outro os consumidores, que na teoria deveriam andar juntos para o crescimento global da sociedade, criou uma configuração não esperada: os empresários organizam-se em grandes grupos, através dos monopólios ou cartéis dominam, através de seu poder econômico, todas as relações vinculadas ao consumo, uma vez que, do outro lado, estavam os consumidores desorganizados, e, portanto, vulneráveis a todo o tipo de direcionamento advindo do mais forte. O poder econômico impunha seus ditames e os consumidores não possuíam meios eficazes para defesa, uma vez que pretendida igualdade entre as partes dava lugar ao domínio de uma parte economicamente forte e organizada, sobre a outra economicamente fraca, desorganizada e sem a proteção do Estado, que não dispunha de meios jurídicos condizentes com a situação que se formara.<sup>254</sup>

No aspecto da vulnerabilidade do consumidor, Rónai afirma que é preciso buscar o ensinamento do chamado “pai da produção em série, o magnata Henry Ford, para quem o consumidor é o elo mais fraco da economia; e nenhuma corrente pode ser mais forte do que seu elo mais fraco”.<sup>255</sup>

Não resta dúvida, portanto, de que tais colocações reforçam a importância dos órgãos administrativos e de entidades civis que trabalham direta ou diretamente na defesa do consumidor. Esse serviço muitas vezes acaba sendo o primeiro e único atendimento ao consumidor, obtendo um excelente resultado na solução do conflito. Na maioria das vezes, os órgãos administrativos conseguem a harmonização entre as partes; por isso, é fundamental que se conheça o papel que cada órgão desempenha no sistema.

Descrevendo a atuação do Ministério Público na defesa do consumidor, verifica-se que se trata de uma instituição que tem como agentes promotores e procuradores de justiça. Durante muito tempo a figura do promotor de justiça esteve associada à função de acusador do Tribunal do Júri, porém, a partir da Constituição Federal de 1988 e da edição de várias leis<sup>256</sup>, entre elas a n.º 7.347/85, chamada “Lei da Ação Civil Pública”, aumentou sua competência de atuação. Com essa ampliação no seu campo de ação, a instituição passou a ser reconhecida como importante órgão de defesa de direitos coletivos relacionados ao meio ambiente, à ordem urbanística, ao patrimônio público, a portadores de deficiência, consumidores, idosos, crianças e adolescentes.

---

<sup>254</sup> PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. *Responsabilidade civil por danos ao consumidor causados por defeitos dos produtos*: a teoria da ação social e o direito do consumidor. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003. p. 168.

<sup>255</sup> FILOMENO, José Geraldo Brito. *Código brasileiro de defesa do consumidor*: comentado pelos autores do anteprojeto. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004. p. 61.

<sup>256</sup> A função de tutelar o consumidor é atribuída ao Ministério Público pela Constituição Federal, ex vi dos arts. 127 e 129, III, bem como pela Lei Complementar n. 40/81 (Lei Orgânica do Ministério Público da União), pela Lei n. 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e pela Lei n. 7.348/85 (que disciplina a Ação Civil Pública). Isso, sem esquecer que o Código de Defesa do Consumidor (Lei n.8.078/90) reservou destacada participação à instituição, na defesa do consumidor, como o atestam o § 4º do art.51, o inciso I do art. 82 e os arts. 91 e 92. ALMEIDA, *A proteção jurídica do consumidor*, 2002. p. 253.

Em relação ao aumento de competência do Ministério Público, Almeida justifica:

A grande novidade, no entanto, é a legitimação do Ministério Público para a ação coletiva destinada à defesa dos interesses individuais homogêneos decorrentes de origem comum, disciplinadas nos arts. 91 a 100 do CDC. Por essa via processual, o Ministério Público, em nome próprio e no interesse das vítimas ou seus sucessores, ajuizará uma única ação que poderá beneficiar todos os lesados, o que resultará em solução mais rápida do conflito e em sensível economia de tempo e dinheiro.<sup>257</sup>

Como exemplo de interesses individuais homogêneos protegidos pelo Ministério Público, pode-se citar um recente caso, amplamente divulgado pela mídia, no qual houve interferência do Ministério Público em favor dos consumidores atingidos, como se demonstra na ação coletiva de consumo a seguir:

[...] AÇÃO COLETIVA DE CONSUMO COM PEDIDO DE TUTELA ANTECIPADA contra PHISIOMAX NEWS INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE APARELHOS FISIOTERÁPICOS LTDA., [...] I – BREVE RELATÓRIO DOS FATOS: A partir de documentação encaminhada pelo PROCON/RS e PROCONS Municipais, que dão conta de reclamações de consumidores contra as empresas demandadas, foi instaurado, no âmbito deste CIDECON – Centro Integrado de Apoio Operacional e Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Consumidor, o inquérito civil n° 256/2007, visando investigar possível publicidade enganosa e prática comercial abusiva em relação à comercialização de aparelhos fisioterápicos. [...] Os relatos de consumidores noticiam que vendedores da empresa demandada, em visitas às residências dos consumidores, oferecem à venda “aparelho fisioterápico” que possuiria várias propriedades terapêuticas. Consta do material publicitário que acompanha o produto [...] a sua indicação para inúmeras patologias: minimiza os efeitos que causam insônia, fadiga nervosa, enxaqueca, pressão alta, lombalgias, stress, faz o relaxamento do músculo, age também no sistema nervoso central, atenua as dores causadas pela escoliose, hérnia de disco, distorções e dores nevrálgicas em geral, desatrofia o nervo que envolve a coluna vertebral, estimulando a circulação sanguínea, ajuda na liberação do líquido sinovial, alivia as distensões e estiramentos dos músculos da virilha, o aparelho auxilia na redução do ácido lático, melhorando a irrigação muscular, provocando seu relaxamento.<sup>258</sup>

O caso descrito demonstra como o consumidor é parte vulnerável nas relações de consumo, necessitando da intervenção do Ministério Público, uma vez que foi um ato abusivo praticado em diversos municípios do Rio Grande do Sul, lesando principalmente pessoas idosas, as quais foram vítimas da má-fé das empresas.

<sup>257</sup> Idem., 2002. p. 260.

<sup>258</sup> BRASIL. Ministério Público Estadual. *Ação Coletiva de Consumo*. Promotores de Justiça Alcindo Luz Bastos da Silva Filho e Rossano Biazus. In: Centro Integrado de Apoio Operacional e Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Consumidor, provimento n° 39/93. Porto Alegre, 4 de dezembro, 2007.

Para investigar informações sobre lesões aos direitos do consumidor, as promotorias podem instaurar inquérito civil ou procedimento de investigação preliminar. Nesse sentido, o trabalho compreende diligências investigatórias, que incluem ouvir testemunhas, requisitar documentos, exames periciais, dentre outros procedimentos que venham a auxiliar para um esclarecimento sobre as denúncias. Ao final das investigações, se for comprovado que houve ofensa ao direito coletivo do consumidor, dois caminhos podem ser trilhados:

O primeiro é convocar a empresa e sugerir a assinatura de um termo de ajustamento de conduta (TAC), com a previsão de multa em caso de descumprimento futuro (art. 5º, § 6º, da Lei n.7.347/85. [...] Caso a sugestão do Ministério Público não seja aceita, ajuíza-se ação coletiva para definir assunto no âmbito do Poder Judiciário (Manual de Direito do Consumidor, RT-2008- SP.<sup>259</sup>)

O não-cumprimento do termo de ajustamento de conduta determinará a sua execução, uma vez que possui eficácia de título executivo extrajudicial, conforme o art. 5º, § 6º, da Lei n. 7.347/85, e do art. 585, VII, do Código de Processo Civil.

Para uma efetiva prestação da defesa do consumidor, o Ministério Público do Rio Grande do Sul possui em Porto Alegre a Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Consumidor e o Centro Integrado de Apoio Operacional (Cidecon), que auxilia as promotorias nas relações de consumo. No interior do estado, nas promotorias de entrância intermediária existem promotorias de justiça especializadas, as quais têm por atribuição defender o interesse do consumidor, juntamente com outras áreas, como meio ambiente, patrimônio público, direitos humanos, idosos, infância e juventude.

Tão importante quanto o Ministério Público na defesa do consumidor é o papel da Defensoria Pública, uma instituição essencial à função jurisdicional do Estado por determinação do art. 134 da Constituição Federal de 1988. A Defensoria presta atendimento àquelas pessoas que tiveram seus direitos ofendidos, mas que não possuem recursos para contratar um advogado particular.

---

<sup>259</sup> BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007. p. 323-324.

### Registra Bessa:

Num país de população pobre e carente, é bastante óbvia a importância do papel exercido pelos defensores públicos nas mais variadas relações sociais. Essa relevância contém nuance diferenciada nos conflitos decorrente das relações de consumo. Enquanto, o consumidor de classe média pode absorver pequenas lesões praticadas pelo mercado (exemplo, cobrança de tarifa indevida pelo banco no valor de R\$ 27,00), sem maior impacto no orçamento familiar, o mesmo não ocorre com aquele que, recebendo um salário mínimo por mês, deve sustentar toda a família. As “pequenas lesões” praticadas pelos fornecedores podem representar 20, 30, até 50% do seu ganho mensal, em detrimento de valores destinados à alimentação e outras necessidades básicas.<sup>260</sup>

Embora esteja muito longe de ter a estrutura ideal diante da demanda a que atende, a Defensoria Pública ganhou mais força a partir de janeiro de 2007, quando foi editada a Lei n° 11.448, que altera o art. 5° da Lei n° 7.347/85, legitimando a Defensoria Pública para a propositura da ação civil. Foi com base nessa atribuição da Lei n° 11.448 que a Defensoria Pública de Lajeado ingressou com Ação Civil Pública para que as agências bancárias cumpram a legislação municipal, a qual estabelece o tempo máximo de 20 minutos para o atendimento em dias normais, bem como instalem equipamentos que distribuam senhas, identificando o momento em que o consumidor ingressar na agência e o tempo que levará até o seu atendimento. Todo esse processo encontra-se amparado na legislação municipal e em vários artigos do Código de Defesa do Consumidor, entre eles o art. 20, § 2º<sup>261</sup>.

A Ação Civil Pública com pedido de liminar em face do descumprimento da legislação municipal, Lei n° 7.507/06, que estabelece tempo máximo de atendimento nas agências bancárias, distribuição de senhas e colocação de cartazes de forma clara e ostensiva orientando o consumidor em relação à legislação, teve repercussão positiva no município de Lajeado, no Rio Grande do Sul, comprovando que a Defensoria Pública apresenta-se como um instrumento de proteção e defesa ao consumidor. No caso, a justiça concedeu liminar obrigando os bancos a instalar o sistema de senhas nas agências, sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00; também foi determinada a aplicação de uma multa de R\$ 380,00 aos bancos, por consumidor, quando observado que estes tiveram o seu direito lesado, quanto ao tempo de atendimento.<sup>262</sup>

<sup>260</sup> BESSA, op. cit., 2007. p. 324.

<sup>261</sup> São impróprios os serviços que se mostrem inadequados para os fins que razoavelmente deles se esperam, bem como aqueles que não atendam as normas regulamentares de prestabilidade.

<sup>262</sup> Informação fornecida pelo Defensor Público de Lajeado Juliano Heinen, via endereço eletrônico em 6 de jan. de 2008.

Salienta-se, ainda, que a Defensoria Pública do Rio Grande do Sul possui em Porto Alegre um Núcleo de Defesa do Consumidor, mas no interior enfrenta a falta de profissionais para prestar o serviço. Em muitas comarcas não existem defensores, como é o caso de cidades como Tapejara, Casca, Não-Me-Toque, Nonoai, entre outras, locais onde a defesa do consumidor fica comprometida. Mesmo em cidades como Passo Fundo, onde trabalham oito defensores, não é possível prestar um atendimento especializado aos consumidores, em razão da enorme demanda da comunidade para propositura de ações dos mais variados tipos, como alimentos, reconhecimento de paternidade, distribuição de medicamentos, dentre outros. Mesmo não integrando diretamente o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, a Defensoria presta um importante papel, quer no plano individual, quer no coletivo, o que certamente não é feito com maior intensidade por falta de recursos humanos.

Também fazem parte do sistema de proteção, como dispõe o art. 5º do Código de Defesa do Consumidor, que trata da Política Nacional das Relações de Consumo, as delegacias de polícia especializadas para o atendimento de consumidores que são vítimas de práticas abusivas, as quais se enquadram em infrações penais. Com relação ao trabalho das delegacias de polícia, Bessa faz o seguinte comentário:

Em face de notícia crime contra as relações de consumo, a Delegacia do Consumidor possui o dever de investigar o fato, apurando, mediante inquérito policial (arts. 4º a 23 do Código de Processo Penal) ou termo circunstanciado (art. 69 da Lei 9.099/95), todas as suas circunstâncias e autoria. Concluídas as investigações, o inquérito policial ou termo são encaminhados ao promotor de justiça com atribuição penal, que decidirá pelo arquivamento ou instauração de processo criminal contra os apontados autores do crime.<sup>263</sup>

Verifica-se que, passados quase 18 anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor, a criação de delegacias do consumidor ocorreu somente em algumas capitais. No caso específico do Rio Grande do Sul, existe este trabalho especializado apenas em Porto Alegre. Apesar do Código de Defesa do Consumidor procurar estimular a criação de delegacias de proteção, a instituição do órgão depende de iniciativa dos governos dos Estados, que esbarram na falta de recursos.

Para a instalação dos Procons não é diferente, embora seja um dos mais difundidos e respeitados órgãos de defesa do consumidor. Cabe a esses fazer o atendimento da parte mais vulnerável dessa relação nos estados e municípios da federação. A defesa dos consumidores,

---

<sup>263</sup> BESSA, op. cit., 2007. p. 326.

nos estados e municípios, realizada pelos Procons tem por objetivo orientar, proteger, conciliar e defender a parte mais vulnerável nas relações de consumo. A instalação deste sistema cabe ao Poder Executivo, que deve elaborar projeto a ser aprovado pela Câmara de Vereadores. Portanto, a defesa do consumidor pode ser prevista como prioridade dentro das políticas públicas estabelecidas pela administração.

Nesse sentido, enfatiza-se a iniciativa pioneira desenvolvida em São Paulo em 1975, quando se formou um grupo de trabalho para a criação de um sistema estadual de defesa do consumidor.

A 6 de maio de 1976, o governador do Estado de São Paulo, Paulo Egydio Martins, pelo Decreto N.º 7.890, criou o Sistema Estadual de Proteção ao Consumidor, que previa em sua estrutura, como órgãos centrais, o Conselho Estadual de Proteção ao Consumidor e o Grupo Executivo de Proteção ao Consumidor, subordinado à Secretaria de Economia e Planejamento cujo secretário, Jorge Wilhelm, além de prestar o apoio necessário, passou a denominar o órgão de Procon. Pêrsio de Carvalho Junqueira foi nomeado o primeiro diretor executivo.<sup>264</sup>

Com o passar dos anos, a estrutura do Procon de São Paulo foi sendo ampliada, em razão da grande procura dos serviços pela população. O modelo idealizado foi sendo seguido pelos principais estados do país por causa dos resultados positivos apresentados e amplamente divulgados, o que comprova que a difusão da informação é fundamental para o fortalecimento do movimento consumerista. Sempre com a preocupação de inovar, o Procon de São Paulo passou por importante transformação no ano de 1996, quando foi criada a Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor, por meio do Decreto n.º 41.170 de 23 de 1996, do então governador Mário Covas:

[...] O Projeto de lei n.º 618/94, [...] fez com que um novo passo fosse dado para a definitiva solidificação do órgão, com a criação e posterior sanção da Lei n.º 9.192, de 23 de novembro de 1995. [...] inovou na prestação de serviços de proteção e defesa do consumidor no Brasil. Com a nova configuração jurídica, a Fundação Procon vinculada à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania iniciou um grande processo de revitalização, modernização e reestruturação para que, de forma contínua, a proteção e a defesa do consumidor conseguisse, com novos contornos, preservar as conquistas alcançadas, além de avançar na busca do equilíbrio das relações de consumo.<sup>265</sup>

---

<sup>264</sup> PROCON. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br>> Acesso em: 07 jan. 2008.

<sup>265</sup> Idem., Acesso em: 08 jan. 2008.



Para Bessa, “o Procon, além de aplicação de sanções administrativas, também exerce importante trabalho de informação dos direitos do consumidor e de conciliação entre as partes”.<sup>266</sup>

A informação é, portanto, reconhecida e apontada como direito básico do consumidor em seu art. 6º, inciso III, ou seja, quanto maior for o volume de informações repassado ao consumidor com relação ao produto ou serviço que está adquirindo, menor será a possibilidade de que venham a ocorrer conflitos entre as partes envolvidas. Quando ocorre a divulgação da resolução de um conflito, conseqüentemente, mais pessoas vão em busca deste direito.

No que diz respeito à conciliação, consiste na a possibilidade de reunir consumidor, fornecedor ou prestador de serviço frente a frente, para que seja encontrada uma solução, evitando, com isso, que a demanda tenha de ser discutida no Poder Judiciário, onde será muito mais demorada e onerosa para as partes.

Com relação à aplicação de sanções administrativas, estão previstas nos artigos 55 a 60 do Código de Defesa do Consumidor, bem como no Decreto 2.181/97, que estabelece normas gerais para a aplicação das sanções administrativas previstas no CDC. No aspecto administrativo, as penalidades possíveis de serem aplicadas pelos Procons estão determinadas no art. 56<sup>267</sup> do CDC.

Entretanto, nem todos os municípios do país possuem um Sistema de Defesa do Consumidor estruturado como o de São Paulo. Conforme os dados do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, órgão subordinado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, existem no país 27 Procons estaduais. Contudo, a situação é mais crítica quando verificada a estrutura em todo o território nacional, visto que dos 5.561 municípios em

---

<sup>266</sup> Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*, 2007. p. 327.

<sup>267</sup> Penalidades previstas para infrações de normas de defesa do consumidor:

- I - multa;
- II - apreensão do produto;
- III - inutilização do produto;
- IV - cassação do registro do produto junto ao órgão competente;
- V - proibição da fabricação do produto;
- VI - suspensão de fornecimento de produtos ou serviços;
- VII - suspensão temporária das atividades;
- VIII - revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX - cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X - interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI - intervenção administrativa;
- XII - imposição de contrapropaganda.

apenas 547 existem Procons instalados, o que representa 10% dos municípios.<sup>268</sup> Os números do DPDC também revelam que as duas regiões com maior número de Procons são a Sudeste, com 53% e a Sul, com 26%, ao passo que a região Norte tem o menor índice, com apenas 2% dos municípios contando com o sistema, o que mostra uma realidade extremamente desigual, principalmente nas áreas mais carentes do país.<sup>269</sup>

Mesmo sendo considerado um dos estados mais politizados da nação, a situação do Rio Grande do Sul, no que se refere à instalação de Procons, não é diferente do país. Em entrevista, Adriana Fagundes Burger relatou a meta do Procon: “O nosso propósito é estimular a municipalização dos Procons. Acreditamos que cada município deveria ter o seu Procon [...]. Hoje temos 53 Procons para 496 municípios. E a nossa meta, como disse no discurso de posse, é dobrar esse número em dois anos”.<sup>270</sup>

O cumprimento do objetivo estabelecido pela coordenadora estadual do Procon depende diretamente do interesse dos poderes Executivo e Legislativo, pois cabe a eles criar e modernizar os Procons. Todavia, embora o direito do consumidor tenha sido inserido na Constituição Federal de 1988 como direito fundamental, nem sempre o respeito a esse direito é visto como prioridade pelos administradores. Cabe, pois, às comunidades sensibilizarem os agentes políticos para implantar o sistema municipal de defesa do consumidor. Uma vez tomada a decisão de instalar projeto de lei, propondo a criação do Procon municipal, do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor (Condecon) e do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos (FMDD), deverá ser encaminhada proposta para aprovação na Câmara de Vereadores.

Nesse sentido, importante contribuição para facilitar esse processo foi dada pelo Ministério da Justiça com a criação de um Guia de Municipalização e Defesa do Consumidor no Brasil, no qual constam normas para implantação de Procons municipais, esclarecendo a função de cada um dos órgãos municipais de defesa do consumidor.

---

<sup>268</sup> Palestra proferida por Andréia Araújo Portella. Chefe da Divisão da Coordenação Geral de Assuntos Jurídicos do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). Realizada no Centro de Eventos da Universidade de Passo Fundo. In: I Seminário Nacional de Defesa do Consumidor. Passo fundo, 28 set., 2007.

<sup>269</sup> Palestra proferida por Andréia Araújo Portella. Chefe da Divisão da Coordenação Geral de Assuntos Jurídicos do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC). Realizada no Centro de Eventos da Universidade de Passo Fundo. In: I Seminário Nacional de Defesa do Consumidor. Passo fundo, 28 set., 2007.

<sup>270</sup> BURGER, Adriana Fagundes. Força-tarefa vai ajudar o Procon-RS a zerar os processos pendentes. *Revista Consumidor Teste*, n. 145, maio/jun., p. 7-10, Porto Alegre, 2007. p. 10.

Ao Conselho Municipal de Defesa do Consumidor<sup>271</sup> cabem algumas proposições e ao Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos<sup>272</sup>, outras, no entanto ambos se complementam, pois têm o mesmo objetivo: a defesa do consumidor. Com relação à composição do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor, será formado por representantes do poder público e de entidades representativas de fornecedores e consumidores, as quais serão indicadas pelos órgãos e entidades que representam e nomeadas pelo prefeito municipal para ocupar o cargo por um período de dois anos.

Por seu turno, o Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos tem como objetivo ressarcir e prevenir danos causados à coletividade relativos ao meio ambiente, ao consumidor, bem como a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico ou qualquer outro interesse difuso ou coletivo no território. O fundo pode ser implantado nos níveis municipal, estadual e federal.

A instalação do Sistema Municipal é fundamental para que os consumidores possam exercer seus direitos como cidadãos, mas esta conquista depende da atuação do poder local e da mobilização da sociedade. É dentro desta proposta, mobilização da sociedade, que se situa a importância das associações de defesa do consumidor, pois a política nacional das relações de consumo estabelece em seu art. 5º, inciso V, a concessão de estímulos à criação e ao desenvolvimento das associações de defesa do consumidor.

Embora nos últimos anos tenha havido um crescimento no número de associações que se preocupam em defender os direitos do consumidor, ainda se está longe de alcançar os

---

<sup>271</sup> I - Atuar na formulação de estratégias e no controle da política municipal de defesa do consumidor;  
 II - Estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração dos projetos do plano defesa do consumidor;  
 III - Gerir o Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos – (FMDD), destinando os recursos para projetos e programas de educação, proteção e defesa do consumidor. (de que trata o capítulo III);  
 IV - Elaborar, Revisar e Atualizar as normas referidas no § 1º do Art. 55 da lei n. 8.078/90;  
 V - Fazer editar, inclusive em colaboração com órgãos oficiais, material informativo sobre a proteção e defesa do consumidor;  
 VI - Promover atividades e eventos que contribuam para orientação e proteção do consumidor;  
 VII - Promover por meio de órgãos da Administração Pública e de entidade civis interessadas, eventos educativos ou científicos, relacionados à proteção e defesa do consumidor;  
 VIII - Elaborar seu regimento interno.

<sup>272</sup> I - Das condenações judiciais de que tratam os artigos 11 e 13 da lei 7.347 de 24 de julho de 1985;  
 II - Dos valores destinados ao município em virtude da aplicação da multa prevista no Art. 56, inciso I, c/c o Art. 57 e seu Parágrafo Único da Lei n 8.078/90;  
 III - As transferências orçamentárias provenientes de outras entidades públicas ou privadas;  
 IV - Os rendimentos decorrentes de depósitos bancários e aplicações financeiras, observadas as disposições legais pertinentes;  
 V - As doações de pessoas físicas e jurídicas nacionais e estrangeiras;  
 VI - Outras receitas que vierem a ser destinadas ao Fundo;

padrões da Europa, pois na maioria dos municípios brasileiros não existe nenhum tipo de associação. A propósito, Bessa assevera:

Ao lado de órgãos estatais de defesa do consumidor estão as entidades civis ou organizações não governamentais (ONG) de defesa do consumidor. São associações privadas, sem fins lucrativos, instituídas por iniciativa de um grupo de pessoas para a defesa individual ou coletiva dos direitos e interesses do consumidor, para educar o consumidor, realizar atividades de difusão e pesquisa científica deste ramo do direito, enfim, promover, direta ou indiretamente, a maior eficácia do direito do consumidor no País.<sup>273</sup>

Duas dessas entidades civis, embora atuem em campos diversos, possuem reconhecimento e são referências, em todo o país: o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) e o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon). O Idec é uma entidade não governamental que não possui fins lucrativos nem qualquer vínculo com empresas ou partidos políticos. A organização foi fundada em 21 de julho de 1987 e começou a funcionar em uma pequena sala cedida pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), no bairro Pinheiros, na cidade de São Paulo. Nessas duas décadas de atuação o Idec transformou-se numa das mais respeitadas entidades do país na defesa do consumidor, tendo a seguinte missão:

promover a educação, a conscientização, a defesa dos direitos do consumidor e a ética nas relações de consumo, com total independência política e econômica. Para isso, o Idec tem como objetivos contribuir para: que seja atingido o equilíbrio ético nas relações de consumo; a implementação e o aprimoramento da legislação de defesa do consumidor e de matérias correlatas; a repressão ao abuso do poder econômico nas relações de consumo e nas demais relações jurídicas correlatas; a melhoria da qualidade de vida, especialmente no que diz respeito à melhoria da qualidade dos produtos e serviços.<sup>274</sup>

O Idec entende que o conceito de consumidor não se restringe àqueles que participam do mercado, tampouco àqueles que exercem seu poder de compra; a relação é muito mais ampla, abrangendo também aquelas pessoas que não conseguem acesso a bens e serviços essenciais, em virtude da falta de poder aquisitivo.

Temas como a importância da conscientização das pessoas para a prática de um consumo sustentável e a preocupação com a responsabilidade social ganharam destaque na

---

<sup>273</sup> BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Cláudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*, 2007. p. 334.

<sup>274</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. op. cit., Acesso em 10 jan., 2008.

sociedade a partir do final da década de 1990, por isso foram incluídos na agenda do Idec. Para Lisa Gunn, gerente de informação da entidade:

O consumidor deve se preocupar com a origem do que compra, e também com os impactos de sua fabricação sobre o planeta [...]. Da mesma forma as empresas devem se preocupar com suas fontes de energia, suas matérias-primas e a destinação de seus resíduos.<sup>275</sup>

No entanto, a entidade não desenvolve seu trabalho apenas contra os abusos praticados aos direitos do consumidor. Tendo em vista a conscientização, busca formar cidadãos que consumam com responsabilidade; portanto, também direciona seu trabalho com o objetivo de implantar uma política de educação para o consumo. Nesse sentido, são realizadas palestras em locais públicos e produzido cartilhas e livros com uma linguagem acessível à população.

O Idec é uma organização não governamental que possui 15 mil associados, os quais recebem assistência integral da entidade, que prioriza as ações civis públicas e as ações coletivas para, assim, ter uma maior efetividade na sua atuação. Entre as inúmeras ações movidas pelo Idec alcançou grande repercussão o “caso das pílulas de farinha”, fato ocorrido em junho de 1998, quando mulheres engravidaram depois de utilizar o anticoncepcional Microvilar, fabricado pela Schering. Mais tarde, ficou constatado que as vítimas adquiriram nas farmácias pílulas de um lote que havia sido produzido apenas para teste de uma nova máquina e que, por isso, ao invés de hormônios, as pílulas continham farinha. Em relação ao caso, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo posicionou-se favorável às associadas do Idec, condenando a empresa Schering do Brasil Química e Farmacêutica Ltda. a pagar às consumidoras indenização pelo uso do anticoncepcional Microvilar colocado no mercado sem o seu princípio ativo. Os valores somados foram superiores a R\$ 100.000,00, e uma das crianças receberá pensão alimentícia no valor de um salário mínimo.<sup>276</sup>

A outra organização, também com atuação em âmbito nacional, é o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor, fundado em 1992 pelos autores do anteprojeto e que deu origem ao Código Brasileiro de Defesa do Consumidor. Os objetivos do Brasilcon são:

---

<sup>275</sup> GUNN, Lisa. Parabéns Consumidor. *Entrevista a Revista do IDEC*, n. 112, jul. São Paulo, 2007. p. 16.

<sup>276</sup> INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. op. cit., Acesso em 10 jan., 2008.

[...] promover o desenvolvimento da Política e do Direito do Consumidor, buscar a compatibilização da proteção do consumidor com o desenvolvimento econômico-social, sempre com vistas à realização de um mercado transparente e justo, realizar atividades de pesquisa, estudos, elaboração, coleta e difusão de dados sobre a proteção do consumidor, congregando especialistas, nacionais e estrangeiros, nas diversas disciplinas do conhecimento envolvidas diretamente com a proteção do consumidor e incentivar a cooperação internacional na área de proteção do consumidor, promovendo programas de intercâmbio entre entidades, profissionais e estudantes brasileiros e estrangeiros.<sup>277</sup>

Com preocupação nos estudos científicos na área do direito do consumidor, o Brasilcon promove congressos e seminários em todo o Brasil, nos quais são discutidos os mais relevantes temas. A associação também é responsável pela publicação da *Revista do Direito do Consumidor* e pela Biblioteca do Direito do Consumidor, que tem por proposição divulgar trabalhos desenvolvidos sobre o tema.

### **3.4 O Balcão do Consumidor e sua responsabilidade social**

A eficácia do Código de Defesa do Consumidor passa pela necessária implantação do Sistema Municipal, tarefa que foi atribuída ao Poder Executivo de cada Município. Como já foi relatado neste estudo, apenas 10% dos municípios brasileiros implantaram tal sistema, mesmo já tendo se passado quase duas décadas da entrada em vigor da legislação consumerista. A lei também refere a necessidade de o poder público incentivar a criação de associações de defesa do consumidor, que podem reunir as mais diferentes categorias. Como exemplo, tem-se a Associação das Donas-de-casa de Porto Alegre, que apresenta um trabalho destacado neste campo.

A defesa do consumidor não é uma tarefa a ser exercida somente por órgãos oficiais, como Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Procons. A sociedade civil também pode contribuir de forma importante exercendo pressão sobre as autoridades para a instalação dos sistemas, além de fiscalizar e denunciar abusividades ocorridas na relação de consumo. Outro papel que pode ser desenvolvido pelas associações é incentivar a sociedade a consumir de forma consciente, reforçando a idéia de educação para o consumo, na qual o acesso à informação, princípio do Código de Defesa do Consumidor, tem papel fundamental.

Outras instituições também podem contribuir de forma significativa para a proteção dos consumidores, como, por exemplo, as universidades, especificamente as faculdades de direito, as quais, a partir da década de 1990, passaram a introduzir a cadeira de Direito do

---

<sup>277</sup> BRASILCON. Disponível em: <<http://www.brasilcon.org.br>>. Acesso em: 10 jan., 2008.

Consumidor na grade curricular, oferecendo, assim, uma visão completa do código e sua contribuição decisiva para o sistema jurídico. O ambiente acadêmico é local para debater e também à pesquisa, pois proporciona experiências concretas.

A Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, com o objetivo de atuar em âmbito local, aproximando os docentes e discentes da prática cotidiana sobre as relações de consumo, implantou o projeto de extensão Balcão do Consumidor. Para assinatura do convênio, em 8 de maio de 2006, o Município de Passo Fundo e a Universidade de Passo Fundo firmaram uma parceria com o objetivo de beneficiar diretamente os 180 mil habitantes da cidade. Em conjunto, Ministério Público, Balcão do Consumidor e administração municipal buscam agilizar os trabalhos do Procon com relação ao atendimento da população consumidora. O Balcão do Consumidor também visa oportunizar aos alunos do curso de Direito da Universidade de Passo Fundo o desenvolvimento de pesquisas e atividades de extensão para a complementação de sua formação acadêmica e jurídica.

A inauguração do Balcão do Consumidor ocorreu em 29 de setembro de 2006, no Campus III da Universidade de Passo Fundo. Contata-se que se trata de uma iniciativa inédita em termos de parceria poder público e instituição de ensino no Rio Grande do Sul, integrando a UPF, a Prefeitura de Passo Fundo e o Ministério Público estadual. Tanto é que a solenidade de inauguração contou com a presença de autoridades acadêmicas e políticas, das quais se destacam: o ministro do Superior Tribunal de Justiça Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, um dos autores do anteprojeto que deu origem ao Código de Defesa do Consumidor, o reitor da UPF Rui Getúlio Soares e o prefeito municipal Airton Langaro Dipp.

As atividades do Balcão do Consumidor iniciaram no dia 2 de outubro de 2006. Em dezembro de 2006, o jornal *Diário da Manhã* informava que o projeto visava buscar a conciliação entre consumidor e fornecedor, comentando que a criação do Balcão tinha por proposição essencial identificar os aspectos legais referentes ao direito do consumidor e avaliar os problemas existentes nos serviços prestados, com base no Código de Defesa do Consumidor, como instrumento que oportuniza o exercício da cidadania.

Compete à UPF, por intermédio da Faculdade de Direito, disponibilizar os recursos humanos (professores e alunos capacitados) para o atendimento e orientação aos consumidores do município, cabendo ao Balcão do Consumidor o papel de buscar a harmonização das relações, pela conciliação extrajudicial dos casos de conflitos que envolvam consumidores, fornecedores e prestadores de serviço. O trabalho tem por

proposição ser a porta de acesso para todas as relações de consumo, levando a informação e buscando a conciliação entre as partes.<sup>278</sup>

Ao Ministério Público Estadual coube a seguinte tarefa:

Conforme o promotor de Justiça, Gilson Medeiros, o Ministério Público, no exercício de suas funções legais, vai receber as reclamações que dizem respeito aos interesses da coletividade desde que esses interesses tenham relevância social. “Assim, poderá instaurar o inquérito civil público para investigar fatos, celebrar compromisso de ajustamento, que são acordos, ou mesmo ajuizar ações civis públicas visando a reparação do dano causado, beneficiando os consumidores levados”.<sup>279</sup>

O Município de Passo Fundo terá o papel de instaurar procedimentos administrativos nos casos em que não houver conciliação, por meio do Procon/Balcão do Consumidor. Também é função do Procon fiscalizar e aplicar multa aos abusos cometidos na relação de consumo. Nesse processo, o Balcão do Consumidor atua como mediador entre o consumidor, o fornecedor e os órgãos competentes. Além do atendimento direto ao consumidor, como porta de entrada das demandas consumeristas, os três órgãos - Procon, Balcão do Consumidor e Ministério Público - desenvolvem encontros com fornecedores e consumidores, buscando, assim, uma harmonização das relações de consumo.

Com esse propósito, no dia 1º de março de 2007 o Balcão do Consumidor, juntamente com o Procon, promoveu um encontro com a Rio Grande Energia (RGE), com o intuito de melhor atender a comunidade e estreitar o diálogo entre os órgãos de defesa do consumidor e a empresa fornecedora de energia elétrica de Passo Fundo. O tema em debate era a situação enfrentada pela empresa em relação a fraudes e furtos de energia. A reunião de trabalho tornou-se notícia no jornal *Diário da Manhã*, em 2 de março do corrente ano, o qual informou a comunidade de Passo Fundo sobre os trâmites legais quanto ao fornecimento de energia, bem como fez referência que a principal beneficiada neste processo é a própria comunidade, pois é fundamental a informação sobre questões que possam onerar o cidadão. Também no dia 16 de março de 2007, o mesmo periódico editou a seguinte reportagem: “O Balcão do Consumidor foi criado há alguns meses para buscar soluções amigáveis entre consumidor e fornecedor. O atendimento mensal chega a 200 casos [...]”.<sup>280</sup>

---

<sup>278</sup> Consumidor ganha serviço especializado. *Diário da Manhã*. Passo Fundo, 4 out., 2006.

<sup>279</sup> Consumidor ganha serviço especializado. *Diário da Manhã*. Passo Fundo, 4 out., 2006.

<sup>280</sup> Balcão atende cerca de 200 pessoas por mês. *Diário da Manhã*. Passo Fundo, 16 mar., 2007.



Ainda no mês de março de 2007, os coordenadores do Balcão do Consumidor participaram de uma reunião com a Comissão de Educação e Bem-Estar Social da Câmara de Vereadores (Cebes). O objetivo do encontro foi divulgar o trabalho realizado através do convênio entre a UPF, Ministério Público e Prefeitura, com o qual o consumidor, gratuitamente, pode encaminhar suas dúvidas e reclamações sobre negociações comerciais. O Balcão do Consumidor, de forma efetiva, procura informar a comunidade local sobre suas atribuições e competências, colocando-se à disposição para atuar em prol do consumidor, parte vulnerável e hipossuficiente nas relações de consumo.

No mês de abril de 2007, o jornal *Diário da Manhã* publicou matéria sobre a importância da conscientização infantil nas relações de consumo, chamando a atenção para a necessidade de educação e informação. Veja-se o texto:

Os filhos são responsáveis pela maior parte dos gastos de uma casa. Seguindo estimativas de empresas brasileiras, contidas em diversos sites de economia, em 2010, as crianças e adolescentes serão responsáveis por 80% do consumo familiar. Entre as razões apontadas, e a própria educação dos pais, que se deixam influenciar pelos filhos.<sup>281</sup>

Do exposto pelo jornal, pode-se enfatizar que a educação e a informação independem de idade e são ferramentas que contribuem para o preenchimento de lacunas sobre as relações de consumo e o exercício da cidadania.

Com a intenção de deixar mais clara a negociação entre comerciantes, prestadores de serviços e clientes, o Balcão do Consumidor realizou no dia 25 de abril de 2007 o 1º Encontro Municipal de Harmonização das Relações de Consumo. Focada no Código de Defesa do Consumidor, a atividade foi voltada a fornecedores, acadêmicos e pessoas interessadas no tema. Também foram apresentados os números do trabalho desenvolvido pelo órgão nos primeiros seis meses de atendimento. No sentido de auxiliar as negociações e de agilizar as ações, o Balcão do Consumidor inicia os diálogos preliminares entre consumidores e fornecedores e, quando não obtém sucesso, a ação é encaminhada ao Procon. Assim, o processo, torna-se mais ágil e oportuniza aos consumidores o conhecimento legal sobre os seus direitos.

É possível verificar que são crescentes as reclamações sobre os serviços prestados por operadoras de telefones celulares em âmbito nacional, estando os defeitos em aparelhos novos

---

<sup>281</sup> A Influência das Crianças no Consumo Familiar. *Diário da Manhã*. Passo Fundo, 24/25 abr., 2007.

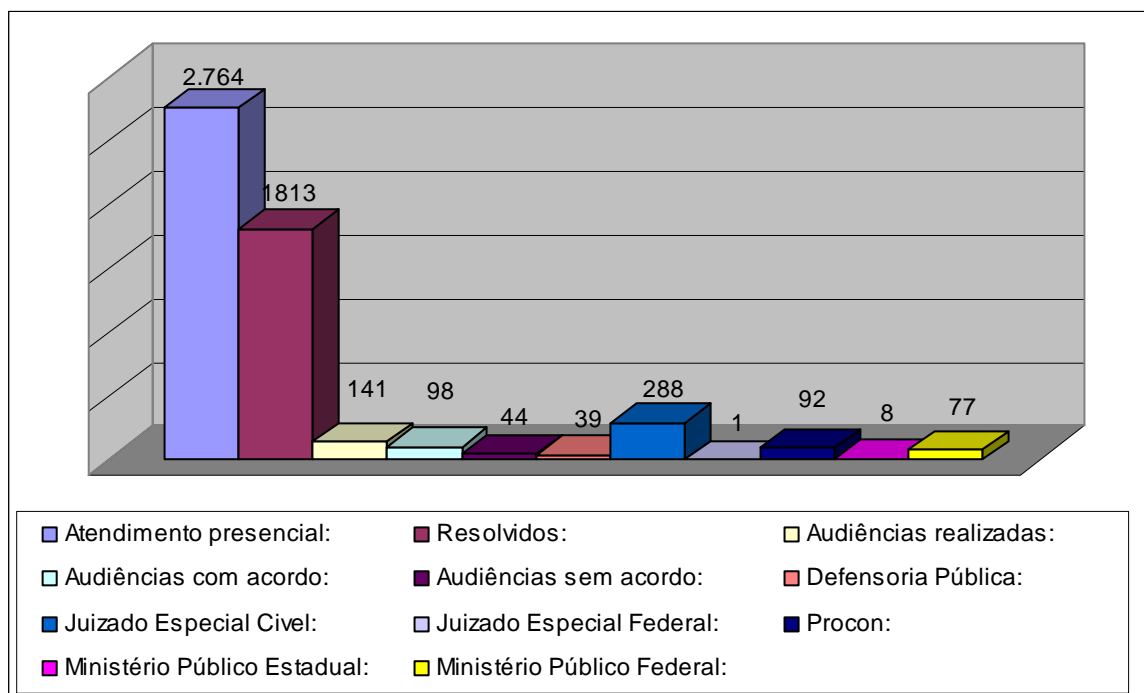
entre as maiores demandas, as quais são amplamente divulgadas pelos meios de comunicação. Em âmbito local não é diferente, pois é uma das principais reclamações no Balcão do Consumidor, fato que levou a um encontro com a principal empresa de telefonia celular no estado, em 22 de junho de 2007. Na ocasião, buscando uma proximidade com órgãos de defesa do consumidor, o gerente de Ouvidoria Nacional da Vivo esteve reunido com integrantes do Procon e do Balcão do Consumidor. O comprometimento da empresa foi de disponibilizar um canal, através do (0800), de atendimento às demandas dos consumidores que procuram o Balcão do Consumidor.

Um outro aspecto que cabe abordar, por causar conflitos, diz respeito aos consumidores da terceira idade, que muitas vezes, diante de sua fragilidade, têm seus direitos desrespeitados. Embora já se conte com o Estatuto do Idoso, ainda faltam informação e educação. Por isso, o Balcão do Consumidor promoveu, em 13 de julho de 2007, um encontro para esclarecer dúvidas sobre os direitos do consumidor na terceira idade, direcionado aos alunos do Centro Regional de Estudos e Atividades para a Terceira Idade (Creati) da Universidade de Passo Fundo.

No período compreendido entre outubro de 2006 e agosto de 2007, o Balcão do Consumidor já havia atendido mais de duas mil pessoas, intervindo de forma positiva quanto à conciliação entre as partes e à necessidade de se educar para o consumo, como se comprova pelo relatório das atividades, pois foram proporcionados encontros e eventos divulgados pela mídia local.

É o caso do I Seminário Nacional de Defesa do Consumidor, promovido pelo Balcão do Consumidor nos dias 27 e 28 de setembro de 2007, o qual contou com a participação da coordenadora estadual do Procon, Adriana Fagundes Burger e do prof. Dr. Agostinho Oli Koppe Pereira da Universidade de Caxias do Sul (UCS). Também estiveram presentes no seminário o advogado do Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec) Luiz Fernando Marry Moncau, o qual abordou o tema “A implementação da TV digital no Brasil”; o Prof. Me. Cristiano Heineck Schmitt do Centro Universitário Ritter dos Reis (Uniritter), que tratou das cláusulas abusivas nos contratos. A palestra de encerramento foi proferida pela advogada Andréia Araújo Portella, chefe de Divisão da Coordenação-Geral de Assuntos Jurídicos do Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor, órgão vinculado à Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça, e Carmo André Meinertz, analista de mercado do Rio Grande Energia (RGE), tratou das conseqüências do furto e roubo de energia elétrica.

Para melhor compreender a importância do Balcão do Consumidor como atividade de extensão, relatam-se os números de atendimento no período de janeiro a dezembro de 2007. Constata-se na Figura 1 que uma parcela expressiva de casos teve as suas demandas resolvidas pela conciliação extrajudicial entre as partes.



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

Figura 1 – Atendimentos no Balcão do Consumidor em 2007

O gráfico mostra que 2.764 casos de atendimento presencial foram efetuados no ano de 2007, dos quais 1.813 foram resolvidos; em 141 casos houve audiências, nas quais em 98 foi firmado acordo e em 44 não foi possível a conciliação. Foram encaminhados em 2007, 39 procedimentos à Defensoria Pública; 288 casos ao Juizado Especial Civil (JEC); 1 caso ao Juizado Especial Federal (JEF); 92 casos ao Procon; 8 casos ao Ministério Público Estadual; 77 casos ao Ministério Público Federal. Os números demonstram que o Balcão do Consumidor, além de prestar o serviço de informação, conciliação e o exercício da teoria-prática, contribui para a redução de demandas ao Poder Judiciário, pois somente nas situações em que não se consegue a conciliação extrajudicial é que são enviados à Justiça.

Em virtude dessa experiência de atuação na esfera local, discute-se se o Município pode legislar nas relações de consumo. Para tanto, Passo Fundo iniciou um processo de elaboração de um anteprojeto de Código Municipal de Defesa do Consumidor, o qual

legislará somente nos casos de interesse local. Conforme publicado no jornal *O Nacional*, edição de 9 de abril de 2007:

No dia 4, o prefeito Airton Dipp estabeleceu um grupo de estudos que irá desenvolver o Código Municipal de Defesa do Consumidor. A idéia surgiu após um desafio ter sido lançado, em setembro de 2006, pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, presente na inauguração do Balcão do Consumidor. Para que a cidade fosse a primeira do País a ter normas em âmbito municipal [...].<sup>282</sup>

Depois de passar por vários debates com representantes da comunidade, o anteprojeto está em fase final de elaboração, devendo, após a sua conclusão, ser encaminhado pelo Poder Executivo à Câmara de Vereadores, onde será analisado, discutido e votado para, em caso de aprovação, ser publicado e sancionado pelo prefeito municipal. Trata-se de uma iniciativa *sui generis*, visto que, após aprovado, poderá ser implantado em outros municípios como mais um instrumento de defesa do consumidor no âmbito do interesse local. Este código, uma vez sancionado, não representará conflito com o Código de Defesa do Consumidor e demais legislações, mas, sim, um acréscimo na busca do equilíbrio das relações.

Assim, o Balcão do Consumidor torna-se um dinamizador, no espaço local para oportunizar maior clareza e informação sobre as relações de consumo. Nesse sentido, as políticas públicas no âmbito local, ao formarem parcerias dentro de um contexto de proteção e garantia aos direitos dos consumidores, contribuem para criar uma dinâmica nas relações sociais, as quais constituem fatores condicionantes para o exercício da cidadania.

---

<sup>282</sup> Normas próprias. *O Nacional*. Passo Fundo, 9 abr., 2007.

## CONCLUSÃO

Considerando o exposto, constata-se que a Constituição Federal de 1988 e o Código de Defesa do Consumidor em vigor possibilitaram um grande avanço no equilíbrio das relações de consumo no Brasil. Contudo, ainda há algumas quanto à implementação de uma política consistente para o setor, em relação à viabilidade da adequada proteção dos consumidores no país, especialmente nas camadas mais pobres. Esse contexto proporciona condições para inúmeras tentativas de redução do alcance do Código em âmbito local, tanto no que diz respeito à articulação dos diferentes órgãos do poder público como no estímulo e apoio ao fortalecimento das entidades civis, tão importantes para a construção da cidadania.

Em muitas regiões do país os consumidores têm dificuldade de acesso aos órgãos de defesa do consumidor para a solução de litígios de consumo, conforme determina o artigo 5º, IV, do Código de Defesa do Consumidor, pois é pouco expressivo o número de municípios do país que possuem Procons. Torna-se, pois, necessário que as ações de defesa do consumidor não fiquem restritas ao papel da União e dos estados ou à esfera pública. Consideram-se importantes a criação de Procons municipais e a estruturação de uma política municipal de proteção dos consumidores, na qual a sociedade seja efetivamente envolvida e o poder público crie canais e estruturas de participação dos consumidores, diretamente ou por meio de suas associações.

As associações de consumidores e outras organizações sociais, como as de moradores, inclusive nos bairros de baixa renda, devem ser apoiadas e estimuladas a atuar no tema, por meio de uma estreita parceria com os órgãos públicos de defesa do consumidor. Ainda, destaca-se a criação do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor para definir e monitorar a política municipal de defesa do consumidor, com composição paritária entre entidades civis, públicas e demais segmentos, como estratégia importante.

Dentre os direitos dos consumidores previstos no Código de Defesa do Consumidor está o da educação para o consumo, que significa promover a conscientização dos seus direitos e responsabilidades nas relações de consumo. Muito embora o Ministério da Educação tenha incluído o consumo entre os temas transversais nos Parâmetros Curriculares Nacionais, elaborados em 1998, a sua implementação nas escolas não tem recebido a atenção devida das autoridades estaduais e municipais de Educação. Assim, propõe-se a inserção da educação para o consumo como tema obrigatório nas escolas do ensino fundamental e médio,

conforme previsto nos Parâmetros Curriculares Nacionais do Ministério da Educação, e apoio às atividades de educação informal desenvolvidas pelas entidades civis de consumidores.

Se proteger, é evitar lesão, e defender, é remediar lesões, pode-se afirmar que a educação e a municipalização estão no campo protetivo das relações de consumo. Portanto, cabe ao Município priorizar a proteção e defesa do consumidor. Para tanto, é necessário que o município integre o conjunto de suas políticas públicas à realização do princípio federativo em seara do consumidor. É prioridade pelo fato de que o sistema federativo o impõe, pois uma resposta formal, em âmbito local é o modo mais eficaz de defender os direitos, eis que todos os consumidores atuam, antes de qualquer âmbito, em nível de município.

A defesa do consumidor, reconhecida constitucionalmente como direito e garantia fundamental, toma o sujeito titular do direito na sua compreensão finalista, vinculada a uma dimensão própria da pessoa humana e de sua necessidade de consumo. O ser humano consumidor é tomado como pessoa humana, numa dimensão juridicamente protegida no que diz respeito a sua condição de vulnerabilidade na relação de consumo. Assim, a previsão constitucional da defesa do consumidor como direito humano fundamental coloca-o em posição de destaque na ordem jurídica pátria, verdadeiro parâmetro hermenêutico, reafirmando e consagrando a dignidade da pessoa humana como premissa maior do Estado Democrático de Direito.

O Código de Defesa do Consumidor (Lei Federal 8.078/90) estabelece regras de ordem pública e interesse social (art. 1º) de proteção das relações jurídicas de consumo e do próprio consumidor. O CDC regula e facilita o acesso à Justiça, buscando uma igualdade na relação jurídica. Assim, toda legislação que se proponha a reger especificamente uma relação de consumo deve se subordinar aos seus princípios e direitos. As demais leis que se destinarem, de forma específica, a regular determinado setor das relações de consumo deverão se submeter aos preceitos gerais do Código de Defesa do Consumidor, sendo vedado que uma lei específica contrarie o sistema principiológico do CDC.

O consumidor, parte vulnerável da relação, tem direito à informação, a qual deve ser clara, correta, precisa e ostensiva sobre os produtos e serviços ofertados. Esse direito se revela primordial na medida em que garante a igualdade material na relação de consumo, pois, sem acesso às informações ou se essas forem insuficientes, não haverá liberdade de escolha nem de consentimento nas contratações, conforme dispõe o direito básico previsto no art. 6º, II, da Lei n. 8.078/90, gerando injustiças e desequilíbrio contratual. A informação é direito social e

econômico fundamental, já que tem o poder de minimizar a vulnerabilidade do consumidor no mercado e tem proteção constitucional.

Para tanto, a implantação do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor depende exclusivamente da iniciativa do Poder Executivo, que, contudo, nem sempre é sensível a esta necessidade. O direito do consumidor, sendo um direito social, muitas vezes é submetido à pressão de grupos econômicos, fazendo com que os agentes políticos requeiem este direito aos cidadãos. Se o sistema de proteção não for acessível, o consumidor estará numa situação de fragilidade, pois não terá onde buscar este direito. A cidadania é uma conquista da sociedade que atinge a todos e investe cada um com a força de se ver respeitado em seus direitos em qualquer circunstância.

Nessa perspectiva, o poder público local tem o papel de fortalecer o surgimento e o desenvolvimento de uma cultura participativa de caráter permanente. Com isso, está se criando um novo espaço político e se alterando o eixo de discussão com relação ao desenvolvimento econômico, fazendo com que o cidadão ocupe o seu lugar como parte deste processo, não simplesmente como mero espectador. Torna-se necessário haver uma prática, ou seja, estimular a sociedade a participar, por meio de associações, conselhos e audiências públicas, nas esferas de proteção e defesa consumerista: União, Estados e Municípios. Nos dois últimos cabem aos Procons a elaboração, coordenação e execução da política local de defesa do consumidor.

É possível, portanto, concluir que o papel do Município perante os direitos dos consumidores é essencial, já que pode, dentro da sua competência, legislar com relação à proteção e a defesa do consumidor, inovando a ponto de criar um Código Municipal de Defesa do Consumidor para tratar assuntos que não são contemplados pela legislação nacional, mas que afetam os cidadãos nas relações locais de consumo.

Dos instrumentos fundamentais para que o consumidor possa exercer a cidadania no momento da escolha de um produto ou serviço destacam-se a informação e a educação, tratados como princípios do Código de Defesa do Consumidor. Cabe ao Estado fiscalizar e exigir que o dever de informação seja cumprido e repassado de forma correta ao cidadão; por sua vez, o consumidor pode auxiliar nesta tarefa organizando-se através de associações, sejam elas de donas de casa ou de bairros.

Indubitavelmente, tais colocações reforçam a importância dos órgãos administrativos e entidades civis que trabalham direta ou indiretamente na defesa do consumidor, as quais

geralmente conseguem obter a harmonização entre as partes. É o caso da atuação do Ministério Público, que passou a ser reconhecido como importante órgão de defesa de direitos coletivos relacionados a meio ambiente, ordem urbanística, patrimônio público, à portadores de deficiência, consumidores, idosos, crianças e adolescentes.

A Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Consumidor e o Centro Integrado de Apoio Operacional, por sua vez, auxiliam as promotorias nas relações de consumo e no interior do estado; nas promotorias de entrância intermediária existem promotorias de justiça especializadas, as quais têm por atribuição defender o interesse do consumidor, juntamente com outras áreas. Ainda, a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, por determinação do art. 134 da Constituição Federal de 1988, prestando atendimento às pessoas que tiveram seus direitos ofendidos e não possuem recursos para contratar um advogado particular.

Quanto às delegacias do consumidor, existentes em algumas capitais, como em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, sua criação depende de iniciativa dos governos dos estados. E os Procons, um dos mais difundido e respeitados órgão de defesa do consumidor, têm a atribuição de realizar o atendimento nos estados e municípios da federação, procurando orientar, proteger, conciliar e defender a parte mais vulnerável nas relações de consumo. Sua instalação depende do Poder Executivo, o qual deve elaborar projeto para aprovação pela Câmara de Vereadores.

Cabe destacar, igualmente, que duas entidades civis, embora atuem em campos diversos, possuem reconhecimento e são referências em todo o país: o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor e o Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor. O primeiro é uma entidade não governamental que não possui fins lucrativos e qualquer vínculo com empresas ou partidos políticos; o segundo tem como proposta promover o desenvolvimento da política e do direito do consumidor, buscando compatibilizar a proteção do consumidor com o desenvolvimento econômico-social, sempre com vistas à realização de um mercado transparente e justo.

Integrado ao sistema descrito e com o mesmo propósito encontra-se o Balcão do Consumidor, cujo objetivo é atuar em âmbito local. É uma iniciativa inédita em termos de parceria entre poder público e instituição de ensino no Rio Grande do Sul, unindo a Universidade de Passo Fundo, a Prefeitura de Passo Fundo e o Ministério Público Estadual, buscando identificar os aspectos legais referentes ao direito do consumidor e avaliar os problemas existentes nos serviços prestados com base no Código de Defesa do Consumidor,



como instrumento que oportuniza o exercício da cidadania. O Balcão do Consumidor atua como mediador entre consumidor, fornecedor e os órgãos competentes. Além do atendimento direto ao consumidor, Procon, Balcão do Consumidor e Ministério Público desenvolvem encontros com fornecedores e consumidores, buscando uma harmonização nas relações.

Visando auxiliar as negociações e agilizar as ações, o Balcão do Consumidor inicia os diálogos preliminares entre consumidores e fornecedores e, quando não obtém sucesso, a ação é encaminhada ao Procon, para que sejam tomadas as medidas administrativas. Em virtude de o Balcão do Consumidor ter apresentado eficácia em âmbito local, estuda-se a possibilidade de o município poder legislar nas relações de consumo, motivo pelo qual o Município de Passo Fundo iniciou um processo de elaboração de um anteprojeto de Código Municipal de Defesa do Consumidor, o qual legislará somente nos casos de interesse local. Se aprovado e sancionado, poderá servir de modelo para implantação em outros municípios, como mais um instrumento de defesa do consumidor no âmbito do interesse local, com garantia constitucional, representando um acréscimo na busca do equilíbrio e harmonia das relações de consumo.

Assim, é fato de que a definição de políticas públicas constitui princípio de ordem pública quanto à defesa do consumidor de forma ampla geral e irrestrita.

## REFERÊNCIAS

- A História da Defesa do Consumidor no Brasil – 1975-2000*. Porto Alegre: Nova Editora Ltda., 2001.
- ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. 2. ed. São Paulo: Editora Atlas S. A., 2000.
- ALMEIDA, João Batista. *A Proteção Jurídica do Consumidor*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.
- AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. 36. ed. São Paulo: Globo, 1996. p. 382.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BESSA, Leonardo Roscoe. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor. In: BENJAMIN, Antônio Herman V.; MARQUES, Claudia Lima; BESSA, Leonardo Roscoe. *Manual de Direito do Consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. p. 32.
- \_\_\_\_\_. *Igualdade e liberdade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 2000. p. 42.
- \_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*. (Tradução de Carlos Nelson Coutinho). Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- \_\_\_\_\_. *O positivismo jurídico: Lições de Filosofia do Direito*. São Paulo: Ícone, 1995. p. 16.
- BOENIG, Evelena. . APC-RS onde tudo começou. In: *A História da Defesa do Consumidor no Brasil – 1975-2000*. Porto Alegre: Nova Editora Ltda., 2001. Cap. 2.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.
- \_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional*. 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2007.
- BONETI, Lindomar Wessler. *Políticas Públicas por Dentro*. Ijuí: Editora Unijuí, 2006.
- BORJA, Jordi y CASTELLS, Manuel. *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. 5. ed. Madrid: Grupo Santillana Ediciones S.A., 2000.
- BRASIL. *Constituição da República do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. São Paulo: Saraiva, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério Público Estadual. *Ação Coletiva de Consumo*. Promotores de Justiça Alcindo Luz Bastos da Silva Filho e Rossano Biazus. In: Centro Integrado de Apoio Operacional e Promotoria de Justiça Especializada de Defesa do Consumidor, provimento nº 39/93. Porto Alegre, 4 de dezembro, 2007.

BRASILCON. Disponível em: <<http://www.brasilcon.org.br>>. Acesso em: 10 jan., 2008.

BROSSARD, Paulo. Prefácio. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et. al., *Código de Defesa do Consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: *Revista de Informação Legislativa*. n. 133, p. 89-98. Brasília: Senado Federal, jan./mar., 1997.

BURGER, Adriana Fagundes. Força-tarefa vai ajudar o Procon-RS a zerar os processos pendentes. *Revista Consumidor Teste*, n. 145, maio/jun., p. 7-10, Porto Alegre, 2007.

CALLONI, Humberto. A educação e seus impasses: um olhar a partir da noção de pós-modernidade. In: LAMPERT, Ernâni. *Pós-modernidade e conhecimento: educação, sociedade, ambiente e comportamento humano*. Porto Alegre: Sulina, 2005.

CANIVEZ, P. *Educar o cidadão?* Campinas: Papirus, 1991.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 5. ed. Coimbra - Portugal: Livraria Almedina, 2002.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra, Portugal: Almedina, 1993.

COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4. ed. rev. e atual., São Paulo: Saraiva: 2005.

CORRALO, Giovani da Silva. *Município: autonomia na federação brasileira*. Curitiba: Juruá, 2006.

COSTA, Nelson Nery. *Direito municipal brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor - DPDC. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/data->> Acesso em: 15 jan., 2008.

DOWBOR, Ladislau. O que é poder local. *Coleção Primeiros Passos*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul - FAMURS. Disponível em: <<http://www.famurs.com.br>> Acesso em: 14 jan., 2007.

FERRARI, Regina Maria Macedo. *Direito Municipal*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

FORTUNY, Maria Alejandra. O Direito do Consumidor: emergência de um novo paradigma no direito moderno. In: WOLKMER, Antonio Carlos e LEITE, José Rubens Morato. (Org.). *Os Novos Direitos no Brasil: natureza e perspectivas – uma visão básica das novas conflituosidades jurídicas*. São Paulo: 2003.

GAMA, Élio Zagueta. *Curso de Direito do Consumidor*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1999.

- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GRAU, Eros. *O direito posto e o direito pressuposto*. São Paulo: Malheiros, 2000.
- GUNN, Lisa. Parabéns Consumidor. *Entrevista a Revista do IDEC*, n. 112, jul. São Paulo, 2007.
- HÄBERLE, Peter. A dignidade humana como fundamento da comunidade estatal. (Tradução de Ingo Wolfgang Sarlet e Pedro Scherer de Mello Aleixo) In: SARLET, Ingo Wolfgang. (Org.). *Dimensões da Dignidade: ensaios de Filosofia do Direito e Direito Constitucional*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2005.
- HARPER, Babette et al. *Cuidado Escola: desigualdade, domesticação e algumas saídas*. São Paulo: Brasiliense, 2003.
- HEGEL, G. W. F. *Princípios da Filosofia do Direito*. 4. ed. Lisboa: Editora Guimarães, 1990.
- HERMANY, Ricardo. *(Re)Discutindo o espaço local: uma abordagem a partir do direito social de Gurvitch*. Santa Cruz: EDUNISC: IPR, 2007.
- \_\_\_\_\_. O Princípio da subsidiariedade e o direito social de Gurvitch: a ampliação das competências municipais e a interface com a sociedade. In: LEAL, Gesta e REIS, Jorge Renato dos Reis. (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas: desafios*. Tomo 6, Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. *Consumo sustentável: Manual de educação*. Brasília: Consumers International/MMA/MEC/IDEC, 2005.
- DIÁRIO DA MANHÃ. A Influência das Crianças no Consumo Familiar. Passo Fundo, 24/25 abr., 2007.
- \_\_\_\_\_. Balcão atende cerca de 200 pessoas por mês. Passo Fundo, 16 mar., 2007.
- \_\_\_\_\_. Consumidor ganha serviço especializado. Passo Fundo, 4 out., 2006.
- O NACIONAL. Normas próprias. Passo Fundo, 9 abr., 2007.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 3. São Paulo: Atlas, 1991.
- LAMPERT, Ernâni. Pós-modernidade e educação. In: LAMPERT, Ernâni. *Pós-modernidade e conhecimento: educação, sociedade, ambiente e comportamento humano*. Porto Alegre: Sulina, 2005.
- LEAL, Rogério Gesta. *Estado Administração Pública e Sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2006.
- \_\_\_\_\_. *Hermenêutica e direito: considerações sobre a teoria do direito e os operadores jurídicos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Teoria do Estado: cidadania e poder político na modernidade*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- LOVE, Joseph. *A locomotiva: São Paulo na Federação Brasileira, 1889-1937*. São Paulo: Paz e Terra, 1982.

- MANCUSO, Rodolfo de Camargo. *Interesses Difusos: conceito e legitimação para agir*. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. p. 87.
- MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 4. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.
- MEDINA, Naná Mininni e SANTOS, Elizabeth da Conceição. *Educação ambiental: uma metodologia participativa de formação*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1999.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 14. ed. São Paulo: Malheiros Editoras Ltda., 2006.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1968.
- MELLO, Sônia Maria Vieira de. *O Direito do Consumidor na Era da Globalização: a descoberta da cidadania*. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.
- MELO NETO, Francisco Paulo; FROES, César. *Responsabilidade social e cidadania empresarial: a administração do terceiro setor*. 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade: estudos de direito constitucional*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. Direito do Consumidor como Direito Fundamental: conseqüências jurídicas de um conceito. *Revista do Direito do Consumidor*, n. 43, p. 111-133, jul./set., São Paulo, 2002.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 3. ed., Tomo IV Direitos Fundamentais. 3. ed. Rio de Janeiro: Coimbra Editora, 2000.
- MORAES, Alexandre. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- MORAIS, José Luis Bolzan de. *A Idéia de Direito Social: o pluralismo jurídico de Georges Gurvitch*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 1997.
- MÓTOLLA, Frederico Renato. APC-RS onde tudo começou. In: *A História da Defesa do Consumidor no Brasil – 1975-2000*. Porto Alegre: Nova Editora Ltda., 2001. Cap. 2.
- OLIVEIRA JUNIOR, José Alcebíades de. *Teoria jurídica e novos direitos*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000.
- OLIVEIRA, Patrick. Pelos Direitos de Cidadania. *Revista Idec*. n. 86, mar. São Paulo, 2005.
- PASOLD, Cesar Luiz. *Práticas da pesquisa jurídica: idéias e ferramentas úteis para o pesquisador do direito*. 5. ed. Florianópolis: OAB/SC, 2001.
- PEREIRA, Agostinho Oli Koppe. *Responsabilidade civil por danos ao consumidor causados por defeitos dos produtos: a teoria da ação social e o direito do consumidor*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- PINTO FILHO, Francisco Bilac M. *A intervenção Federal e o Federalismo Brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- PROCON. Disponível em: <<http://www.procon.df.gov.br>>. Acesso em: 27 dez. 2007.

- PROCON. Disponível em: <<http://www.procon.sp.gov.br>> Acesso em: 07 jan. 2008.
- RIZZATO, Nunes. *Curso de Direito do Consumidor*. São Paulo: Saraiva, 2004.
- SANTOS, Milton. *Espaço do Cidadão*. São Paulo: Nobel, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Espaço e Sociedade: ensaios*. Petrópolis: Vozes, 1979. p. 74
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos Direitos Fundamentais*. 2. ed. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2001.
- \_\_\_\_\_. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 7. ed., rev. atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed., 2007.
- SCHÄFER, Jairo. *Classificação dos direitos fundamentais: do sistema geracional ao sistema unitário – uma proposta de compreensão*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados Ed., 2005.
- SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.
- SINGER, Paul. Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento. *História Geral da civilização brasileira*. 3. ed. São Paulo: Editora Bertrand Brasil, 1975. p. 218. v.4 – Economia e Cultura (1930-1964), t. III – Brasil Republicano.
- SOARES, Esther Bueno. União, Estados e Municípios. In: BASTOS, Celso. (Coord.). *Por uma nova federação*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda., 1995.
- SODRÉ, Marcelo Gomes. *Formação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.
- STRECK, Lênio Luiz e MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência Política e Teoria Geral do Estado*. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 2000.
- TEIXEIRA, Elenaldo. *A participação cidadã no poder local: algumas experiências internacionais*. São Paulo: Corte, 2002.
- VIEIRA, Liszt. *Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- WADA, Ricardo Morishita. Palestra realizada no auditório do Ministério da Justiça. Brasília, 24 de outubro de 2006.

***ANEXOS***

ANEXO 1 – PERIÓDICOS QUE EVIDENCIAM O BALCÃO DO CONSUMIDOR

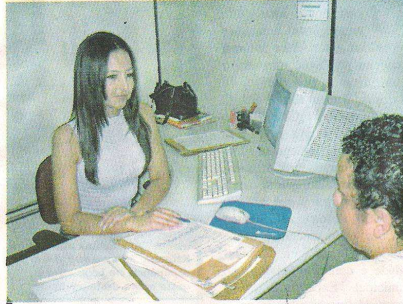
BALCÃO DO CONSUMIDOR

Projeto busca conciliação entre cliente e fornecedor

FOTO FABIANA REARTE

Criado para identificar os aspectos essenciais da legislação relativa aos direitos do consumidor, avaliar problemas existentes nestes serviços e analisar a função social do Código de Defesa do Consumidor como instrumento que crie oportunidades de cidadania, o Balcão do Consumidor completa três meses de atividades em Passo Fundo. O serviço é prestado pelos alunos e professores da Faculdade de Direito da UPF, em uma parceria com o Ministério Público e a Prefeitura Municipal. Durante o período, mais de 450 pessoas já foram atendidas.

O projeto é dirigido pelos professores da Faculdade de Direito da UPF, Liton Pillau Sobrinho, Rogério da Silva e Cátia Rejane Sarreta e une o conhecimento teórico da sala de aula com a prática da profissão. Segundo o professor Rogério da Silva, a importância do Balcão está em fazer a conciliação entre fornecedor e consumidor. "Todo caso conciliado é um a menos a ser encaminhado ao Poder Judiciário, que já está abarrotado de processos, e consequentemente, tem um desenrolar mais lento. A conciliação representa uma economia de tempo e dinheiro", informa. Segundo ele, o Balcão faz parte de um projeto mais amplo, chamado "Educação para o Consumo" que, além do atendimento direto ao consumidor, prevê a elaboração de uma cartilha e palestras nos bairros e vilas da cidade, em uma tentativa de conscientizar para o consumo de forma adequada. Muitos consumidores, em função da oferta de



Estagiários prestam atendimento e identificam os problemas dos consumidores

crédito fácil, acabam se endividando e, muitas vezes, inscritas em bancos de proteção de crédito, como SPC e Serasa. "O projeto defende que as pessoas devem consumir, mas de uma forma responsável. De nada adianta comprar além da capacidade de pagamento, se depois vai para uma lista negra e não pode voltar a consumir", disse o professor.

Além de beneficiar a comunidade regional, o projeto possibilita a prática jurídica aos acadêmicos que prestam o atendimento, identificando os problemas e encaminhando os clientes para Procon ou Sajur, depen-

dendo do caso. O Balcão do Consumidor funciona de forma integrada ao Procon e serve como uma porta de entrada para todas as relações de consumo. Leva informação e busca conciliação entre as partes. O diretor da Faculdade de Direito, José Carlos Carles de Souza, pretende estender a experiência para os demais campi onde o curso de Direito está instalado.

Procedimentos

Para Rogério da Silva, o consumo é uma relação complexa, que muitas vezes é percebida somente quando um produto apresenta problemas e o

consumidor não sabe onde ou como recorrer. Por isso, o Balcão apresenta todas as informações em relação à aplicação do Código de Defesa do Consumidor, tanto dos direitos quanto dos deveres.

Se o consumidor tem um problema, ele procura os atendentes do Procon, que abrem uma investigação preliminar e, a partir disso, ele é orientado sobre como deve proceder para resolver seu problema e é feito um contato com o fornecedor, para buscar uma solução. Se nesse contato inicial não é possível resolver a demanda, é marcada uma audiência de tentativa de conciliação. Na maior parte das vezes, acaba acontecendo o acordo entre o fornecedor e o consumidor.

O professor revela que durante os três meses de atividades, o que se percebe não é uma dificuldade em negociar com os comerciantes locais, que sempre buscam um entendimento

com o consumidor, pois sabem de sua importância. A maior dificuldade nos conflitos é com relação aos grandes grupos econômicos, que desrespeitam o consumidor. Como, por exemplo, empresas de telefonia fixa ou celular, fabricantes de celulares, bancos, cartões de crédito ou planos de saúde, onde o contato é mantido através do telefone 0800.

Além disso, muitos fornecedores e prestadores de serviços também têm dúvidas com relação à aplicação do Código de Defesa do Consumidor. Os esclarecimentos podem ser feitos através de um contato pessoal ou por telefone.

Endereço

O Balcão do Consumidor fica no Campus III da UPF e funciona das 8h às 11h30 e das 13h30 às 17h30. O telefone para contato é o 3314-7660.

Dicas

O Balcão do Consumidor deixa algumas dicas para evitar transtornos na utilização ou aquisição de produtos:

- \* Compras através da Internet ou pelo telefone: o prazo para a troca do produto é de sete dias após o recebimento da mercadoria;
- \* Compras parceladas: é preciso saber exatamente qual o número de prestações e a taxa de juros mensal que será aplicada;
- \* A nota fiscal é fundamental para provar a relação de consumo;
- \* A garantia é de 90 dias para produtos duráveis e 30 dias para produtos não-duráveis;
- \* Em contratos é preciso sempre exigir uma cópia;
- \* Quando mantiver contato com algum fornecedor pelo telefone, solicitar o nome da pessoa e o número do protocolo em que foi registrada a ocorrência;
- \* Em compras no cartão de crédito, evitar o pagamento da parcela mínima, pois possui os juros mais altos do mercado.

JORNAL DIÁRIO DA MANHÃ, 20 DE DEZEMBRO DE 2006.

Orgãos se reúnem com RGE

Diálogo busca facilitar a resolução de demandas que chegam ao Balcão do Consumidor em Passo Fundo em relação a empresa fornecedora de energia

O Balcão do Consumidor, Procon e RGE reuniram-se ontem para estreitarem o diálogo entre os órgãos de defesa do consumidor e a empresa fornecedora de energia elétrica de Passo Fundo. No encontro, realizado na sede do Balcão do Consumidor, o gerente da Divisão de Perdas Comerciais da RGE, João Duro Aldavez, expôs a situação enfrentada pela empresa em relação a fraudes e furtos de energia elétrica. Segundo ele, são 1,3

mil irregularidades constatadas por mês em toda a área de abrangência da distribuidora, que além do Planalto, atende as regiões Metropolitana, Serra, Noroeste, entre outras. Aldavez também explicou como são os trâmites de cobrança e desligamento. De acordo com ele, após ser constatada uma fraude – ligações clandestinas, por exemplo -, o usuário ainda terá um prazo de cerca de 73 dias para ter a luz cortada. Neste período, o cliente



Encontro na sede do Balcão do Consumidor contou com a presença de gerentes da RGE vindos de Caxias do Sul

JORNAL DIÁRIO DA MANHÃ  
02 DE MARÇO DE 2007

receberá uma carta cobrança e tem a oportunidade de entrar com um recurso. No caso de não pagamento da conta de luz, Aldavez explica que somente no 49º dia após o vencimento a energia elétrica será cortada. Para religar a luz devido ao corte por não quitação de débito existem duas taxas: R\$ 3,00 para até 72 horas de tempo para a religação e em torno de R\$ 30,00 para até quatro horas. O gerente de Perdas Comerciais também esclareceu outras dúvidas, como por exemplo, quando alguém tem o nome inserido na lista do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC). "Isso só acontece quando é feito um contrato financeiro para pa-

gamento de dívida e o cliente não paga, ou quando uma pessoa dei-

xa de ser usuária e também fica com pendências", afirmou.

Comunidade é a principal beneficiada

Para a professora da UPF, Cátia Sarreta, uma das responsáveis do Balcão do Consumidor, é fundamental o esclarecimento das questões relacionadas a RGE. "Isso se transforma em benefício para a comunidade, uma vez que podemos explicar como funcionam, legalmente, os casos que envolvem a empresa", explicou Cátia. O Balcão do Consumidor atende aproximadamente 300 pessoas por mês. Também participaram do encontro os professores da UPF, Rogério Silva, um dos responsáveis pelo Balcão do Consumidor, a supervisora jurídica do Procon Gabriele Machado, o funcionário do Procon Sadat Simão, o gerente do Departamento de Gestão de Vendas da RGE, Renato Dallgrave, e o gerente de Poder Público da RGE, Gilmar Pavinato. Além deles, ainda estiveram presentes os assessores jurídicos da RGE em Passo Fundo, Cláudia Fragomeni e Ramiro Grandi. O Balcão do Consumidor, criado em setembro de 2006, é uma parceria inédita no Estado desenvolvida entre UPF, Ministério Público e Prefeitura de Passo Fundo. Entre outros objetivos, a iniciativa é um meio para educar a comunidade.



■ DIA DO CONSUMIDOR

## Balcão atende cerca de 200 pessoas por mês

FOTO ARQUIVO DM



Balcão do Consumidor registra 200 atendimentos mensais

O balcão do consumidor foi criado há alguns meses para buscar soluções amigáveis entre consumidores e fornecedores. O atendimento mensal chega a 200 casos. Os atendimentos são prestados gratuitamente. De acordo com informações do balcão do consumidor as principais reclamações são do excesso no abuso das cobranças da telefonia fixa e móvel. O balcão do consumidor disponibiliza oito pessoas diaria-

mente para atender ao público, três professores e cinco estagiários de direito. Um dos coordenadores é o professor Rogério Silva, que esclareceu que são necessárias alguns cuidados na hora de se fazer uma compra ou contratar um serviço, como

- Exigir nota fiscal do produto ou serviço
- Ler o manual de instruções, por mais que isso seja cansativo;

- Verificar o prazo de garantia do produto ou serviço.

O balcão do consumidor funciona na Av. Brasil no Campus III da Universidade de Passo Fundo, em frente a Praça do Teixeirinha. O atendimento ao público acontece de segunda a sexta-feira, das 8h às 11h30 e da 13h30 às 17h30. O telefone para maiores informações é o 3314 .7660.

JORNAL DIÁRIO DA MANHÃ, 16 DE MARÇO DE 2007.

# A INFLUÊNCIA DAS CRIANÇAS NO CONSUMO FAMILIAR

Educação, diálogo e conscientização devem começar desde a infância, principalmente em questões relacionadas às compras

ROSÂNGELA BORGES  
roborges@diariodamanha.net

Os filhos são responsáveis pela maior parte dos gastos de uma casa. Segundo estimativas de empresas brasileiras, contidas em diversos sites de economia, em 2010, as crianças e adolescentes serão responsáveis por 80% do consumo familiar. Entre as razões apontadas, o poder da publicidade e a própria educação dos pais, que se deixam influenciar pelos filhos.

A necessidade de formar consumidores conscientes desde a infância é cada vez mais evidente, principalmente com a avalanche de propagandas veiculadas diariamente a este público. Mesmo sendo proibidas pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Código de Defesa do Consumidor (CDC), elas continuam acontecendo.

De acordo com um estudo baseado em uma pesquisa da Organização das Nações Unidas (ONU), intitulada *O futuro é de vocês?*, os jovens brasileiros ficam em primeiro lugar quando a questão era o gosto pelas compras. O levantamento demonstra a necessidade de uma educação para o consumo desde cedo, criando consumidores conscientes e responsáveis. A responsabilidade dos pais sobre os jovens é grande. Conforme dados divulgados pela Revista do Idec (Instituto Brasileiro de

Defesa do Consumidor), crianças, até 12 anos não têm condições de entender as mensagens publicitárias e por isto são facilmente influenciadas.

## Educação para o consumo é tema de projeto

A necessidade da educação para consumo, que trata do controle dos pais sobre os filhos e sua participação na economia familiar, além da influência dos meios de comunicação sobre o consumo, é uma das questões abordadas no projeto Balcão do Consumidor da Faculdade de Direito da UPF. O coordenador do projeto, professor Liton Lanes Pilau Sobrinho, destaca que os jovens têm maior poder de decisão na hora de comprar e acesso fácil à informação. "As agências criam marketing especial neste sentido e por isso temos que ter cuidado em relação a determinados produtos, como brinquedos, que precisam ter informações completas sobre a idade adequada para utilização. O próprio Procon deve atuar no sentido de propagandas enganosas e abusivas que prometem algo que não podem cumprir", disse. Liton destaca que o projeto foi elaborado a partir de pesquisa na área da educação para o consumo. "Atuamos por seis meses capacitando professores e alunos para que fizessem o atendimento, orientação e encaminhamento à comunidade, através de assessoria

gratuita e um trabalho conjunto com o Procon da cidade", disse. Ele informa que qualquer cidadão que tiver problemas relacionados ao consumo, pode procurar o órgão, que fica no Campus III da UPF.

## Alvos do consumo

Segundo a psicóloga Cristina Pilla Della Mèa, crianças e adolescentes vêm sendo os principais alvos do consumo. "É importante os pais criarem seus filhos para que tenham opinião própria e que possam decidir algumas coisas. Isso não significa que eles tenham condições de decidir o que vai ser comprado no supermercado ou onde serão as férias da família. A autonomia deve ser dada com uma dose de limites. Criança precisa ser frustrada, inclusive nas compras. Não dar tudo para os filhos, não é causa de infelicidade ou traumas futuros", disse. Para ela, os limites são parte da construção de uma personalidade ajustada. "O problema é que alguns pais sentem-se culpados por não passar muito tempo com seus filhos e para compensar acabam dando pre-sentes em exagero ou comprando tudo que a criança pede. Essa conduta contribui para que os filhos sejam consumistas em potencial", afirmou. Em relação principalmente aos adolescentes, Cristina Della Mèa diz que embora seja função da publicidade montar estratégias para vender, um pensar mais crítico com relação ao consumo é necessário.

## Conscientes e informadas

As irmãs Vanessa e Valéria Rodrigues, 15 e 11 anos, residentes no centro da cidade, são típicas adolescentes. Estudando em escolas particulares e frequentando cursos de línguas e dança, as duas são responsáveis por comprometer mais da metade da renda familiar dos pais, que são produtores rurais. A mãe Carla Rodrigues, 36 anos, afirma que ambas são conscientes dos limites de suas aquisições e sonhos. "Sempre conversamos sobre nossa condição e impomos limites para nossas filhas. Há sempre um controle. Como trabalhamos com lavoura, a realidade pode mudar e nossa renda não é fixa, por isso temos que controlar os gastos.



DEFESA DO CONSUMIDOR

# Decreto cria Código Municipal

Iniciativa é inédita no Brasil e o grupo de trabalho formado por professores da UPF e funcionários da Prefeitura vai elaborar as normas.

Numa iniciativa inédita no Brasil, o prefeito de Passo Fundo, Airton Dipp, assinou, nesta quarta-feira, 04 de abril, um decreto para a criação do Código Municipal de Defesa do Consumidor. Para transformar a cidade na primeira do país a ter suas próprias normas, foi firmado um acordo entre o Executivo e a Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Passo Fundo. A ideia da elaboração do código municipal surgiu através de um desafio, lançando em setembro passado, pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça (STJ), Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, quando esteve presente na inauguração do Balcão do Consumidor. Uma comissão também foi instaurada pelo prefeito para tratar da criação do código. O grupo de trabalho conta com professores da UPF e com profissionais na Procuradoria Geral do Município (PGM) e da Secretaria do Planejamento.

A partir de agora, os integrantes da comissão tem 120 dias para apresentar resoluções sobre o trabalho. "Pretendemos, ao final do prazo, já apresentarmos o texto do Projeto de Lei do Código Municipal de Defesa do



Encontro aconteceu na sala de reuniões do gabinete do prefeito

Consumidor que será encaminhado para votação na Câmara de Vereadores", ressaltou o secretário de Planejamento e professor da FD, Giovani Corralo. Segundo Dipp, o código é fundamental para os consumidores passo-fundenses terem normas específicas relacionadas aos casos encontrados na cidade. Para o diretor da FD, José Carlos Carles de Souza, o município vive um

fortalece a solução dos conflitos nessa área", destacou Souza. Ele afirmou ainda que a iniciativa faz parte dos objetivos da universidade de sempre estreitar os laços com a comunidade. Um dos coordenadores do Balcão do Consumidor, professor da FD, Liton Lanes Pilau Sobrinho, disse que se observou em muitos atendimentos a necessidade de normas específicas para a proteção dos consumidores de

### Comissão

A comissão para a elaboração do Projeto de Lei é formada pelos professores da UPF, Cátia Rejane Sarreta, Cinara Frossi Tedesco, José Álvaro Weisheimer, José Carlos Carles de Souza, Liton Lanes Pilau Sobrinho, Rafael Machado Soares, Rogério Silva, Ipojuca Vecchi e Giovani Corralo, que também representa a Secretaria Municipal do Planejamento, em que é titular da pasta. Pela PGM a representante é Julicimara Melo.

**SOMENTE NESTA QUINTA-FEIRA** **PREÇO VELHO**

Farmácias **CAPILÉ**

10/ em divulgação promocional.

JORNAL DIARIO DA MANHA 05 DE ABRIL DE 2007

# Normas próprias

Passo Fundo é o primeiro município do país a criar lei própria de defesa do consumidor

### REDAÇÃO/ON

O CDC (Código de Defesa do Consumidor) é uma lei abrangente que trata das relações de consumo em todas as esferas: civil, definindo as responsabilidades e os mecanismos para a reparação de danos causados; administrativa, definindo os mecanismos para o poder público atuar nas relações de consumo; e penal, estabelecendo novos tipos de crimes e suas punições. Criada em 11 de setembro de 1990, a lei federal rege todo o relacionamento das empresas com o consumidor, estabelecendo as garantias, os direitos e deveres de ambas as partes.

No dia 4, o prefeito Airton Dipp estabeleceu um grupo de estudo que irá desenvolver o Código Municipal de

Defesa do Consumidor. A ideia surgiu após um desafio ter sido lançado, em setembro de 2006, pelo ministro do Superior Tribunal de Justiça, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, presente na inauguração do Balcão do Consumidor. Para que a cidade fosse a primeira do país a ter normas em âmbito municipal, foi firmado um acordo entre o Ministério Público Estadual, Secretaria de Planejamento, PGM (Procuradoria-Geral do Município) e Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo.

A comissão será formada por professores que já trabalham na área. A partir disso, os integrantes terão 120 dias para apresentar resoluções à prefeitura, que serão examinadas pela

PGM e, posteriormente, encaminhadas para votação na Câmara de Vereadores.

Segundo Dipp, não há um prazo determinado para a votação. "É necessário que além do anteprojeto, sejam feitas audiências públicas para referendá-lo. Só depois é que o projeto de lei é enviado à Câmara de Vereadores, que terá total autonomia para acrescentar, suprimir ou vetar". Para o prefeito, essa lei trará um avanço significativo para o município. "Passo Fundo está dando um passo inicial e até mesmo está na frente de muitas cidades do país", revelou Dipp.

Para o diretor da Faculdade de Direito, José Carlos Carles de Souza, o município vive um momento histórico. O Código Municipal de Defesa do Consumidor

será um instrumento de defesa baseado no código nacional, mas adaptado ao município. "Passo Fundo se torna pioneiro com esse tipo de legislação.

### Balcão do Consumidor

Na reunião também foi entregue ao prefeito um balanço dos primeiros seis meses do Balcão do Consumidor. O projeto realizado em parceria entre UPF, Ministério Público e prefeitura visa identificar aspectos essenciais da legislação relativos aos direitos do consumidor, avaliar os problemas existentes nos serviços de defesa do consumidor, além de analisar a função social do Código de Defesa como instrumento capaz de oportunizar o exercício da cidadania. De setembro de 2006 a março deste ano foram rea-

lizados 1.309 atendimentos no Balcão do Consumidor. O órgão conseguiu, desde que entrou em funcionamento, 87 audiências de conciliação. Os casos de mais procura são relacionados a telefonia fixa e móvel, assistência técnica de celulares e cartões de crédito. A iniciativa proporciona, além dos benefícios à comunidade, a prática jurídica aos acadêmicos, que atuam como estagiários prestando atendimento, identificando os problemas e encaminhando os clientes para Procon ou Sajur, dependendo do caso. O Balcão do Consumidor funciona de forma integrada ao Procon e se constitui na porta de entrada para todas as relações de consumo, levando informação e buscando a conciliação entre as partes.

JORNAL O NACIONAL, 09 DE ABRIL DE 2007

# Reclamações de telefonia lideram no Procon

Balcão do Consumidor auxilia no atendimento e na agilidade das ações

Entre as principais reclamações feitas no Procon de Passo Fundo está a de telefonia, seja fixa ou móvel, como cobrança de algum serviço prestado indevidamente, sendo que o cancelamento torna-se algo quase impossível. A banda larga não contratada ou a secretária eletrônica são colocadas na conta sem terem sido requisitadas. Para realizar o cancelamento basta ir ao Procon com a conta telefônica detalhada.

Porém, a assessora jurídica do Procon, Gabriele Machado, salienta que o mais difícil é o ressarcimento das ligações constatadas sem terem sido realizadas. Segundo Gabriele, em último momento, o consumidor é encaminhado ao poder Judiciário. "O Procon não pode inverter o ônus da prova. Em qualquer relação de consumo, a princípio, quem tem

isso só se consegue via judicial. Em todas as relações de consumo, o juiz inverte o ônus da prova e o fornecedor, no caso a empresa de telefonia, terá que provar documentalmente que o serviço foi contratado ou que a ligação foi realizada", explica.

O coordenador do Procon, Zeferino Boscardin, destaca que em média são prestados 300 atendimentos ao mês. Cerca de 90% das ações são solucionadas em curto espaço de tempo e, apenas 10% demandam mais tempo nas negociações. Segundo ele, o auxílio do Balcão do Consumidor, além de beneficiar aos acadêmicos de Direito da UPF na realização de atividades profissionalizantes de pesquisa e extensão, também auxilia o atendimento ao consumidor. "O trabalho preliminar é feito pelo Balcão do Consumidor, onde se busca pela

negociação entre consumidor e fornecedor. Esgotado este trabalho e sem obter sucesso, a ação é encaminhada ao Procon. Desta forma, há mais agilidade nos processos", enfatiza Boscardin.

O Programa Municipal de Defesa do Consumidor veio auxiliar o consumidor em busca de seus direitos. A assessora jurídica salienta que a garantia principal de um serviço prestado ou aquisição de um produto é a nota fiscal ou um recibo. "Sem eles não podemos ajudar o consumidor quando for lesado. Além de ser um direito é um dever do consumidor exigir los", conclui. O Procon funciona na avenida Brasil, 758, nos fundos da antiga Prefeitura. Maiores informações podem ser obtidas através do telefone 358-4155 ou no Balcão do Consumidor através do telefone 3314-7660.

JORNAL DIÁRIO DA MANHÃ, 14-15 DE ABRIL DE 2007.

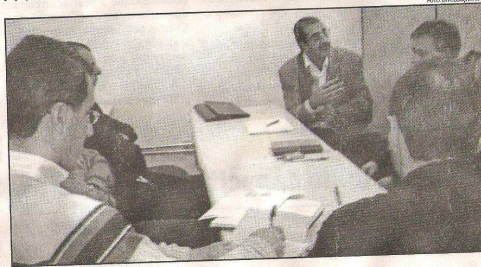
DEFESA DO CONSUMIDOR

## Balcão e Procon realizam encontro com empresa de telefonia celular

Um dos coordenadores do Balcão do Consumidor, professor Liton Pilau Sobrinho, explicou que um dos maiores problemas em Passo Fundo está relacionado aos aparelhos que permanecem na assistência técnica por mais de 30 dias.

As reclamações contra os serviços prestados por operadoras de telefones celulares e defeitos em aparelhos novos estão entre as principais demandas que são recebidas no Balcão do Consumidor, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo (UPF), que funciona no Campus III, em frente à antiga Prefeitura. Buscando uma proximidade com órgãos de defesa do consumidor, o gerente de Ouvidoria Nacional da Vivo, Carlos Eduardo Dipp, esteve reunido com integrantes do Procon e do Balcão do Consumidor, em Passo Fundo, na última sexta-feira. Dipp explicou que a operadora tem atualmen-

te 29 milhões de clientes no país e que melhorar a qualidade de atendimento aos seus consumidores é o grande desafio da direção. Para isso, ele tem percorrido o Brasil e se reunido com Procons para saber quais são as maiores demandas. O gerente explicou que hoje todo o atendimento da Vivo está centralizado em Londrina, no Paraná, e a empresa mantém um serviço de 0800, apenas para atender os serviços de defesa dos consumidores. São em média, 40 milhões de chamadas por mês, sendo que 50% delas passam pelos atendentes. Conforme Dipp, o objetivo da empresa é dar uma resposta ao cliente



Reunião com a Ouvidoria da Vivo no Balcão do Consumidor da UPF

JORNAL DIÁRIO D

te o mais rápido possível.

Um dos coordenadores do Balcão do Consumidor, professor Liton Pilau Sobrinho, explicou que um dos maiores problemas em Passo Fundo está relacionado aos aparelhos que permanecem na assistência técnica por mais de 30 dias. De acordo com ele, o consumidor, na maioria das vezes, fica sem o aparelho, mas continua pagando pelo serviço, mesmo que não possa utilizá-lo. "Isso significa um prejuízo muito grande para o consumidor, pois é significativo o número de pessoas que utilizam o celular para serviço", enfatizou. Outra

reclamação que ocorre com frequência são os aparelhos que esgotam logo nas primeiras horas de uso, o que deixa o consumidor frustrado, pois comprou um aparelho novo e já tem que mandar para a assistência técnica.

Dipp enfatizou que a Vivo não está se omitindo dos problemas que defendem o consumidor. Entretanto, ele lembrou que muitas vezes é preciso paciência, pois não é possível dar uma resposta imediata, diante da complexidade dos problemas. O gerente anotou as sugestões que foram apresentadas, prometendo

discutir o assunto em São Paulo.

A reunião com o gerente de Ouvidoria Nacional da Vivo foi considerada positiva pelo coordenador do Procon, Zeferino Boscardin. "Serve para mostrar que a empresa está buscando um canal de conversação para melhorar seu atendimento junto aos seus clientes. Isto tende a melhorar também o serviço que é prestado em Passo Fundo pelo Procon e Balcão do Consumidor", disse. Também participaram do encontro os professores Rogério da Silva, José Álvaro Weisheimer e a assessora jurídica do Procon, Gabrieli Machado.

JORNAL DIÁRIO DA MANHÃ, 27 DE JUNHO DE 2007

Saul Spinelli

# REALIDADE

RÁDIO AM 570

saulspinelli@yahoo.com.br



## Aparelho celular

Um dos maiores problemas enfrentados pelos consumidores são os aparelhos de telefone celular. Equipamentos novos que saem da loja e logo apresentam problemas. O consumidor acaba tendo que levar para assistência técnica enfrentando outro desafio. Muitas vezes o conserto ultrapassa por mais de trinta dias contrariando o que estabelece o código do consumidor no seu artigo 18.

## Ação do Ministério Público

Frustrado o consumidor que comprou um aparelho novo tem que pagar o uso da linha, ficando sem utilizar o serviço. Os casos se repetem com todas as marcas e lideram as principais reclamações do balcão do consumidor da Faculdade de Direito da UPF. O Promotor Gilson Medeiros esteve

reunido com uma das assistências técnicas e alertou para o cumprimento da lei. Lembra que as lojas da cidade são solidárias pela troca do produto que não funciona. O vigilante Promotor Gilson também vai notificar os fabricantes afim de evitem o desrespeito ao consumidor. Com uma ação direta e objetiva, o Ministério Público em mais esta oportunidade mostra determinação em defender os direitos da população. Parabéns a UPF pelo trabalho em favor dos consumidores.

## RS 153

Não posso deixar de escrever mais uma vez sobre o descaso com a RS 153. Um absurdo que o principal acesso da cidade não tenha iluminação, acostamento, sinalização e nem mesmo redutores de velocidade. Aguar-

dem pois a movimentação será grande nas próximas semanas, pois as lideranças estão cansadas de esperar.

## Rodoviária I

O grupo CREATI da UPF se mobiliza junto com lideranças da nossa cidade afim de consolidar algumas mudanças na rodoviária. Querem melhorias nas calçadas, banheiros, bancos, pintura do prédio, controle de velocidade no pátio.

## Rodoviária II

O pessoal inclusive reclama do cercamento precário feito nos fundos da rodoviária e da escuridão. Na próxima Sexta-feira um grupo se reúne com o Vereador Juliano Roso (PcdoB) para definir alguns ações de reivindicação.

## Abrigos de ônibus

Outra questão que será debatida com os Vereadores e levado para o Ministério Público refere-se aos abrigos das paradas de ônibus em Passo Fundo. Um grupo de lideranças quer melhorias com a colocação de bancos, piso e cobertura que abrigue da chuva e sol. As lideranças defendem que estes investimentos sejam feitos pelas concessionárias uma vez que neste local ficam

os seus usuários. Este grupo pede audiência com o Prefeito Airtton Dipp e levará o debate também para o Ministério Público. Vamos esperar as próximas semanas.

## Jorge e Cláudia

Tivemos a satisfação de participar de um jantar na residência de Jorge e Cláudia Berdiam, que recepcionaram ainda o casal Benami e Suzana Bacaltchuk, Mari Maidana e Professora Neusa Jeanine. O grupo conversou muitos assuntos e não faltou comentários sobre o perfil da EFRICA e o sucesso da EXPODIRETO. A cozinha ficou sob a responsabilidade do jovem casal de namorados, Ricardo Vicentini e Vanessa que apresentaram uma saborosa massa com dois molhos especiais.

## Romero

A publicidade da Administração Municipal tem dado uma atenção especial para as opiniões de populares. Pessoas do povo que falam sobre investimentos nas mais diversas áreas. Um foco interessante e que proporciona a todos o conhecimento do que vem sendo feito com o nosso dinheiro. A responsabilidade da mídia é de César Romero. Parabéns a ele e sua equipe.

JORNAL DIÁRIO DA MANHÃ, 24 DE MAIO DE 2007.

## Balcão alerta para vendas externas

Consumidores que adquirirem produtos na porta de casa, pela Internet, catálogos e outras formas, devem ter cuidados redobrados para não ter surpresas desagradáveis.



A crescente onda de assaltos que ocorre em qualquer parte da cidade, faz com que as pessoas cada vez mais, busquem segurança. Um mercado em expansão, é o que vende equipamentos de segurança, principalmente, alarmes eletrônicos. Mas, na hora de fazer o negócio, é preciso ter cuidados. O Balcão do Consumidor da Faculdade de Direito da UPF, já recebeu mais de 20 casos de pessoas que adquiriram o sistema eletrônico, e depois se arrependeram do negócio. Ocorre que, uma empresa de São Paulo percorreu os bairros da cidade, vendendo o equipamento por um preço de R\$ 750,00. As pessoas assinam o contrato e depois quando chega o equipamento, resolvem desistir da compra.

Como a empresa não tem representante em Passo Fundo, as dificuldades para desfazer o negócio são enormes, pois o consumidor tem um prazo de sete dias, para devolver o equipamento. Outro transtorno está relacionado ao pagamento da despesa de envio do aparelho através dos Correios. Muitas vezes, o consumidor não tem o dinheiro, e a empresa se nega a fazer o pagamento, aumentando o impasse.

Diante da repetição de casos, o coordenador do Procon, Zeferino Boscardin,

### ▶ PRAZO DE REFLEXÃO

O professor Rogério da Silva, um dos coordenadores do Balcão do Consumidor da UPF, destaca que o consumidor precisa ter muita cautela no momento de fazer um compra fora do estabelecimento. Nisto, estão incluídas os negócios realizados pelo telefone, televisão, internet ou na porta de casa. O Código de Defesa do Consumidor estabelece em seu artigo 49, que o consumidor tem um prazo de 7 (sete) dias para desistir do contrato, a partir do momento de sua assinatura, ou do recebimento do produto ou serviço. É o chamado prazo de reflexão ou de arrependimento. Se o negócio for desfeito neste período, os valores eventualmente pagos, a qualquer título, durante o prazo de reflexão, serão devolvidos de imediato, monetariamente atualizados, é o que estabelece a lei.

Muitas pessoas acabam perdendo este prazo, por desconhecerem a legislação consumerista. Outra dificuldade é a negativa da empresa em pagar as despesas pela devolução da mercadoria. Rogério recomenda, que as pessoas antes de fecharem um negócio com um vendedor que bate na porta da sua casa, tenham cuidado. Procurem saber a procedência da empresa, verificar através do Procon ou Balcão do Consumidor, se já existem procedimentos contra a empresa, se tem ou não representante na cidade, e se é oferecido atendimento gratuito através de 0800, para o caso de dúvidas. Tudo isto é preciso ser bem esclarecido, pois depois, as dificuldades para desfazer o negócio, são bem



## Mais de duas mil pessoas atendidas

O aparelho celular estragou nos primeiros dias de uso, foi para a assistência técnica, onde permaneceu por mais de 30 dias. Na fatura do cartão de crédito, foi incluído o débito de um seguro saúde que não foi solicitado. A loja exige que para ser feita a troca do produto, é necessário que o mesmo seja enviado três vezes para a assistência técnica. São situações como estas, que desrespeitam o Código de Defesa do Consumidor, e que são registradas diariamente no Balcão do Consumidor.

O serviço foi criado há 10 meses, numa parceria inédita da Universidade de Passo Fundo, através da Faculdade de Direito, Prefeitura Municipal (Procon) e o Ministério Público Estadual. O serviço é feito por alunos e professores do curso de Direito (UPF), que foram treinados para o atendimento, fazendo com isto, que o ensino de sala de aula, possa ser colocado em prática. O professor Rogério da Silva, um dos coordenadores do Balcão do Consumidor, diz que o grande objetivo do Balcão, é prestar informações ao consumidor, e fornecedor dados com relação aos seus direitos e deveres, pois em muitos casos, ambos desconhecem, e buscam a conciliação de forma extrajudicial. Se não for possível, os casos são encaminhados ao Procon, que pode abrir um processo administrativo, ou o consumidor pode ingressar com uma ação através do Juizado Especial, ou ainda, com o advogado de sua confiança.

O Balcão do Consumidor, completa 10 anos no final de semana, e neste período, já atendeu mais de duas mil pessoas gratuitamente. As maiores demandas são con-



O serviço foi criado há 10 meses, numa parceria da UPF através da Faculdade de Direito, Prefeitura (Procon) e o Ministério Público Estadual

tra as operadoras de telefonia fixa e celular, cartão de crédito, e de compras realizadas fora do estabelecimento, como por exemplo; de porta em porta, telefone, internet e televisão, e também, os financiamentos através de crédito consignado.

O professor Liton Lanes Pilau Sobrinho, que também coordena o Balcão, diz que o trabalho faz parte do projeto Educação para o Consumo, da Faculdade de Direito da UPF, que quer orientar as pessoas, para que consumam dentro da sua capacidade financeira, evitando com isso, a inadimplência, que não é interessante nem para o consumidor nem

para o fornecedor. Neste sentido, estão sendo realizados encontros, o último deles, aconteceu em parceria com o Creati, onde foi discutido o Estatuto do Idoso e os Direitos do Consumidor na terceira idade. O Balcão também realizou no auditório da Faculdade de Direito, um encontro somente para os comerciantes de Passo Fundo, onde buscou discutir direitos e deveres.

### ALUNOS ENVOLVIDOS

A estudante do sexto nível de Direito, Wainer Assonalio, está estagiando no Balcão há 10 me-

ses. Para ela, está sendo a oportunidade de desenvolver a prática jurídica na defesa do consumidor, prestando a comunidade, esclarecimentos e informações sobre seus direitos e deveres, e atuando na mediação de conflitos de consumo. Para ela, é "uma experiência que refletirá de forma positiva em minha formação profissional", pois o trabalho é muito gratificante. Para Diego Renato Venturini, também aluno do sexto nível de Direito, é preciso considerar, que com o mercado de trabalho muito competitivo, é necessário ter uma excelente qualificação acadêmica e profissional, pois é de fundamental importância para o

bom preparo da carreira. Ele diz, que o trabalho desenvolvido no Balcão do Consumidor, vem completar o estudo teórico de sala de aula. Para Diego, o contato com o público no dia-a-dia, é de suma importância, pois contribui para saber como se portar num atendimento a um futuro cliente.

Também fazem parte do grupo de atendimento do Balcão, os professores Cátia Rejane Sarreta e José Álvaro Weisheimer, e outros três alunos, além de voluntários.

O atendimento é realizado de segunda a sexta, das 8h às 11h30 e das 13h às 17h, no campus três da UPF, que fica em frente a anti-



Balcão do Consumidor

## Um ano, mais de três mil atende

O aniversário deste serviço prestado pela Faculdade de Direito é comemorado no I Seminário Nacional do Direito do Consumidor

**P**asso Fundo está comemorando um ano da criação do Balcão do Consumidor, um espaço onde toda a população pode tirar dúvidas e reclamar sobre produtos e serviços. O professor Liton Lanes Pilau Sobrinho, que é um dos coordenadores do Balcão junto com o professor Rogério Silva, disse que o serviço teve uma aceitação positiva. O aniversário foi comemorado com o I Seminário Nacional do Direito do Consumidor, que trouxe autoridades do assunto como a coordenadora estadual do Procon, Adriane Burguer, o advogado do IDEC, Luiz Fernando Moncau, e a chefe do Departamento de Defesa do Consumidor do Ministério da Justiça, Andréia Portella.

Até agora, o Balcão do Consumidor já fez mais de três mil atendimentos presenciais e cerca de 3,5 mil por telefone. A melhor notícia é que 70% dos casos foram resolvidos de forma extrajudicial. A função do Balcão do Consumidor não é apenas resolver problemas por meio da mediação entre consumidores e fornecedores, mas também de promover a Educação para o Consumo. A comunidade pode procurar o Balcão, para tirar dúvidas e obter informações antes de fechar uma compra ou contrato de serviço. "Hoje todos somos consumidores. Por isso é normal



Atendimento é feito de forma gratuita

que hajam dúvidas em relação à produtos e serviços e nós estamos lá para atender à comunidade e os próprios fornecedores. A universidade se insere na comunidade dando as pessoas um atendimento totalmente gratuito", disse Pilau Sobrinho. O professor considera como um dos fatores do sucesso do Balcão, neste primeiro ano, são os convênios com a prefeitura e o Ministério Público que, nas reincidências de reclamações, tem feito reuniões com as empresas para fazer termos de ajustes e, inclusive, propor ações coletivas.

As campeãs em reclamações no Balcão do Consumidor, são as operadoras de telefonia, os planos de saú-

de e os contratos bancários. Porém, o professor Pilau Sobrinho alerta sobre o perigo que as facilidades de acesso ao crédito pode representar. "Se nós exemplificarmos a questão dos cartões de créditos, muitas vezes as pessoas optam por pagar o mínimo da fatura. Mas elas tem pagar o valor total se não, na próxima conta ela vai incidir os encargos financeiros, as multas, os juros e isso vai se tornar uma bola de neve", declarou o coordenador.

O que causa a maior parte das reclamações, é a falta de informações. Na maioria dos casos, os consumidores são atraídos pelas promoções que, no fundo, têm outros custos embuti-



# Comunidade

## Se deu problema, chega no Balcão

Há um ano em funcionamento, o Balcão do Consumidor da UPF já atendeu cerca de mil pessoas que compraram produtos ou serviços e se sentiram prejudicadas

Depois de quase três anos tentando consertar a televisão 29 polegadas comprada num estabelecimento comercial em Passo Fundo, o casal Mello cansou. O aparelho continua com o mesmo problema de som e ainda surgiu um defeito na imagem. Mesmo com a garantia de 10 anos oferecida pelo fabricante, eles querem um aparelho novo. Como não conseguiram acordo com o estabelecimento que vendeu o produto, procuraram o Balcão do Consumidor para intermediar a negociação.

A primeira audiência para tentar solucionar o caso foi em meados de setembro. O resultado não foi o esperado pelo casal de funcionários públicos, que, mesmo assim, afirma não desistir de assistir à novela preferida numa televisão 29 polegadas. "Quem cansa na metade do caminho não consegue seus direitos. Eu vou até o fim para conseguir", garante Loici Maria de Mello, 45 anos, mostrando um saco plástico retirado da bolsa contendo a nota fiscal, as ordens de serviço dos consertos e o cartão de uma década de garantia do televisor. O esposo de Loici, Cláudio Mello, 46 anos, demonstrava impaciência com os três anos de espera pela solução. "Não queremos mais que tentem arrumar, queremos outro aparelho", afirma. Uma nova audiência de conciliação foi marcada para 10 dias depois da primeira tentativa, para que o fabricante do televisor comparecesse para solucionar o problema através de um acordo.

O casal em busca de um final feliz para o problema é um dos cerca de 5 mil atendimentos que o Balcão do Consumidor da Faculdade de Direito (FD) da Universidade de Passo Fundo (UPF), em parceria com o Ministério Público e a Prefeitura de Passo Fundo, realizou num ano de funcionamento, desde setembro de 2006. Nos 12 meses, foram 3 mil ligações pedindo orientações e mais 2,4 mil pessoas indo direto até a entidade de defesa dos direitos do consumidor. Dos atendimentos presenciais, 1.741, ou seja, 73%, foram resolvidos no próprio Balcão entre os clientes e fornecedores. Mas, quando isso não acontece, há um encaminhamento das reclamações para o Juizado Especial Civil, Juizado Especial Federal, Ministério Público, Defensoria Pública ou Procon. Os casos mais frequentes no órgão são as cobranças indevidas de serviços pela telefonia fixa, problemas em aparelhos e linhas de telefones celulares e os serviços não solicitados e a falta de conhecimento na utilização do cartão de crédito.

### Em aperfeiçoamento

Além de possibilitar o esclarecimento e oferecer um serviço à comunidade, o Balcão do Consumidor tem a finalidade de realizar estágio no local. É explicando como o auxiliar administrativo, deve proceder para estancar o problema causado pela empresa que a aluna do Direito Wainer Assonalia aprende o Código de Defesa do Consumidor. Com 21 anos e trabalhando no órgão desde a inauguração, o estágio será o diferencial quando se formar e chegar ao mercado de trabalho. A prática é indispensável e, além disso, aqui nós utilizamos a metodologia de humanização das pessoas, educando-as e formando cidadãos. Uma das nove estagiárias do programa. Para o acadêmico, os três anos, existem poucas oportunidades de estágio na cidade. Ela está aprendendo na prática sobre as leis e códigos. Com isso, que possamos descobrir como cada norma pode ser aplicada.

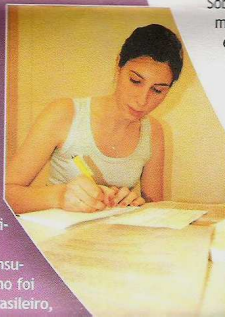
Segundo um dos coordenadores do órgão, professor Sobrinho, além dos atendimentos e audiências de conciliação, o Balcão do Consumidor está mais perto da comunidade. "Realizamos um encontro com o Crea e um encontro sobre a harmonização entre as relações do consumo, o que é a lei das etiquetas no comércio", pontua Sobrinho. Outro fator levar a aproximação com as empresas e entidades comerciais da cidade. O Balcão do professor Rogério da Silva. "O grande mérito do Balcão do Consumidor é buscar a conciliação entre as partes", afirma Rogério da Silva. O órgão os docentes José Álvaro de Vasconcelos Weisheimer e José Carlos de Souza. De acordo com o diretor da FD, José Carlos Carlos de Souza, o órgão está satisfeito com o sucesso alcançado pelo Balcão do Consumidor pelos relevantes serviços prestados à comunidade, com a realização de importantes programas de extensão da UPF. "Os resultados são importantes tanto no número de atendimentos, como na qualidade dos serviços prestados aos interessados", comemora José Carlos de Souza.



Professores e acadêmicos atendem simultaneamente as pessoas que procuram os serviços

### Atravessando a fronteira

Quando chegou em Passo Fundo no início de agosto, Valéria Taboga, 23 anos, sabia que teria possibilidades diferentes das da sua terra natal. Mas a argentina teve uma surpresa. Conseguiu estágio no Balcão do Consumidor e está aprendendo na prática sobre Direito do Consumidor. "O código argentino foi baseado também no brasileiro,



### Serviço






Liton Lanes Pilaú Sobrinho  
Professor Mestre da  
Faculdade de Direito e  
Coordenador do  
Balcão do Consumidor

Rogério da Silva  
Professor da Faculdade  
de Direito e  
Coordenador do  
Balcão do Consumidor



**DICAS IMPORTANTES PARA VOCÊ  
EVITAR DESAGRADÁVEIS SURPRESAS**

## DIREITO DO CONSUMIDOR

### BALCÃO DO CONSUMIDOR

A ação é uma forma de educar a comunidade. O Balcão do Consumidor, parceria inédita do Estado, UPF, Ministério Público e a Prefeitura de Passo Fundo, tem como objetivo identificar aspectos essenciais da legislação relativos aos direitos do consumidor. Os trabalhos, que foram iniciados em 2006, pretendem intermediar a relação extrajudicial de empresas e consumidores, lutando para que tudo incida bem.

Além dos benefícios à comunidade, vale lembrar que a iniciativa trará prática jurídica aos acadêmicos que atuarão como estagiários. Através do Ministério Público, os acadêmicos também terão conhecimento dos processos relacionados que estejam em andamento e poderão acompanhar todo o procedimento.

- Ao fazer a compra de um produto exija sempre a nota fiscal. Ela poderá ser útil para provar a relação de consumo.
- Quando comprar exija o preenchimento do termo de garantia. O CDC estabelece 30 dias para produtos não duráveis e 90 dias para produtos duráveis. O fabricante pode oferecer uma garantia contratual que fica a seu critério, podendo ser de um ano ou mais. Neste caso a garantia legal soma-se a contratual.
- Quando for contratar um serviço exija sempre um orçamento detalhado de tudo o que será necessário, bem como o prazo de duração do mesmo.
- Ao assinar um contrato exija uma cópia. Este é um direito do consumidor estabelecido pelo CDC.
- Em promoções peça o preço à vista e o parcelado. Faça sempre a comparação dos valores.
- O cartão de crédito exige disciplina. Os juros são os mais elevados do mercado.
- Quando você fizer uma reclamação pelo serviço 0800, peça o número do protocolo, anote data, hora e o nome da pessoa com quem estiver falando.
- Nas compras pela internet, escolha sites de empresas conhecidas.
- Nas compras pela televisão, telefone ou internet, o prazo para devolução do produto é de 7 dias após o recebimento do mesmo.
- Sempre que enviar um produto para assistência técnica peça a Ordem de Serviço com data da entrada e saída do produto.
- Se tiver que esperar muito em uma fila de banco, denuncie para o Banco Central.
- Exija seus direitos, afinal, todos somos consumidores.



## Balcão do Consumidor é apresentado durante conferência em Porto Alegre



Professor Liton Sobrinho (à dir.) apresentou projeto da UPF na capital gaúcha

O projeto Balcão do Consumidor, da Faculdade de Direito da Universidade de Passo Fundo, foi apresentado pelo professor Liton Lanes Pilau Sobrinho durante a II Conferência Estadual de Defesa do Consumidor, em Porto Alegre, sob a coordenação do Procon-RS.

Na abertura do evento, o secretário da Justiça e do Desenvolvimento Social do Estado, Fernando Luis Schüler, destacou o trabalho que será realizado pelo Procon no próximo ano, que visa a educação para o consumo, levando informações ao consumidor de forma acessível. Outra preocupação é com relação à defesa da concorrência ética e boas práticas de mercado.

Para o próximo ano, várias

idades do estado vão se integrar ao Sindec (Sistema Nacional de Informações), entre elas Passo Fundo. Sobrinho relatou a experiência de um ano do Balcão do Consumidor, em que foram atendidas 2,65 mil pessoas, sendo que 70% dos casos foram resolvidos de forma extrajudicial.

O trabalho do Balcão é uma atividade de extensão em que os alunos da Faculdade de Direito realizam a parte prática. O convênio com a prefeitura de Passo Fundo, através do Procon, e Ministério Público, inédito no Estado, foi elogiado pelos participantes, que destacaram a importância de uma universidade se associar à defesa dos consumidores.

# Educação para o consumo

A finalidade da atuação do Balcão do Consumidor é promover a educação para o consumo, fazendo com que as pessoas façam suas compras de forma consciente e não sejam atraídas pelo impulso e tentação das ofertas. Geralmente, as ofertas tentam atrair a atenção dos consumidores com promoções maravilhosas. Por outro lado, temos que ter muito cuidado e atenção no momento de tomar a decisão pela compra.

Com isso, desenvolvemos atividades de conscientização da sociedade através da ronda itinerante do balcão, que se ocorre a cidade nos seus mais diversos segmentos.



**Rogério da Silva**  
Professor da Faculdade de Direito e Coordenador do Balcão do Consumidor



**Liton Lanes Pilaui Sobrinho**  
Professor Mestre da Faculdade de Direito e Coordenador do Balcão do Consumidor



informado-se direito

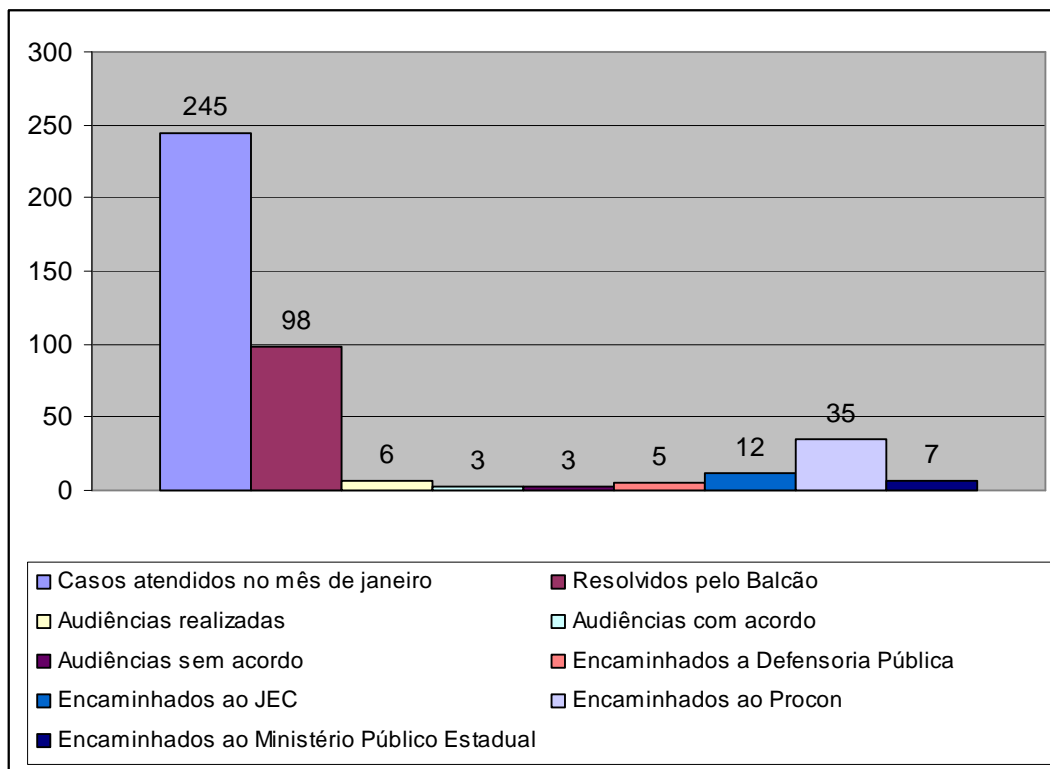
## Dicas

### Exija seus direitos, afinal, todos somos consumidores

- O que for anunciado vincula o contrato, mesmo não havendo previsão contratual.
- Em toda publicidade deve constar o preço à vista, a prazo (com taxa de juros) e parcelas.
- Deve constar a especificação técnica do produto em linguagem clara e acessível ao entendimento dos consumidores.
- Em relação a garantias, deve estar estipulado o prazo e a cobertura das mesmas.
- Muito cuidado em relação às garantias estendidas, pois nem sempre elas possuem a cobertura da garantia total.
- A oferta não pode limitar apenas uma unidade do produto por cliente.
- Aos consumidores não cabe provar o erro da publicidade e, sim, ao anunciante.
- Nas compras realizadas nos estabelecimentos comerciais, o consumidor deve solicitar o prazo de entrega dos produtos.
- Leia atentamente os contratos e nunca deixe espaços em branco. Esclareça todas as dúvidas com os vendedores.
- A pesquisa de preços é sempre o seu melhor aliado.
- Nunca se deixe levar pela emoção e o impulso, aja com a razão e realize uma compra consciente.
- Não compre gato por lebre, esclareça todas suas dúvidas antes da compra.

## ANEXO 2 – REPRESENTAÇÃO GRÁFICA DO ATENDIMENTO NO BALCÃO DO CONSUMIDOR

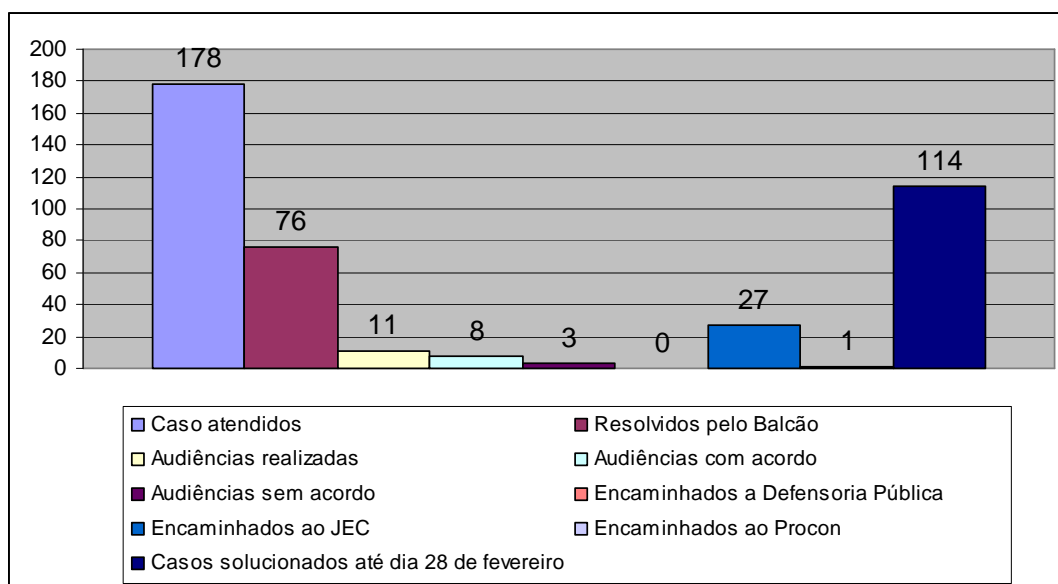
JANEIRO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

O gráfico acima demonstra que foram atendidos 245 casos no mês de janeiro, sendo que destes 98 foram resolvidos pelo Balcão, 6 através de audiências, onde em 3 dos casos houve acordo e em 3 não houve acordo. Foram encaminhados a Defensoria Pública 5 casos, ao JEC 12 casos, ao Procon 35 casos e ao Ministério Público Estadual 7 casos.

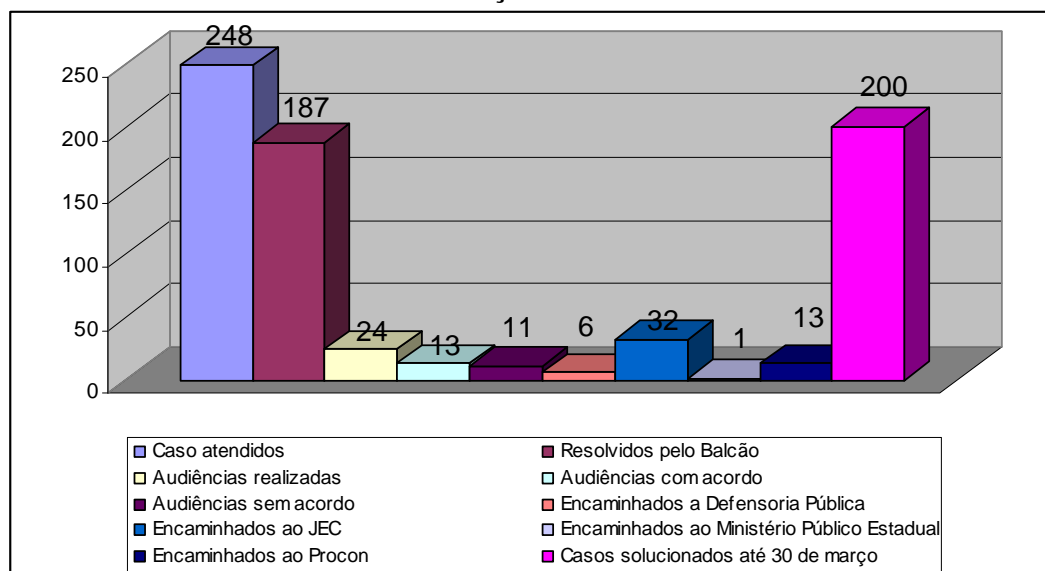
### FEVEREIRO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

No gráfico acima, observa-se que 178 casos foram atendidos no mês de fevereiro pelo Balcão do Consumidor. Destes, em 11 houve audiências, sendo que 8 com acordo e 3 sem acordo. Nenhum caso foi encaminhado a Defensoria Pública e apenas 1 caso foi encaminhado ao Procon. O total de casos solucionados até o dia 28 de fevereiro pelo Balcão do Consumidor foi de 114.

### MARÇO DE 2007



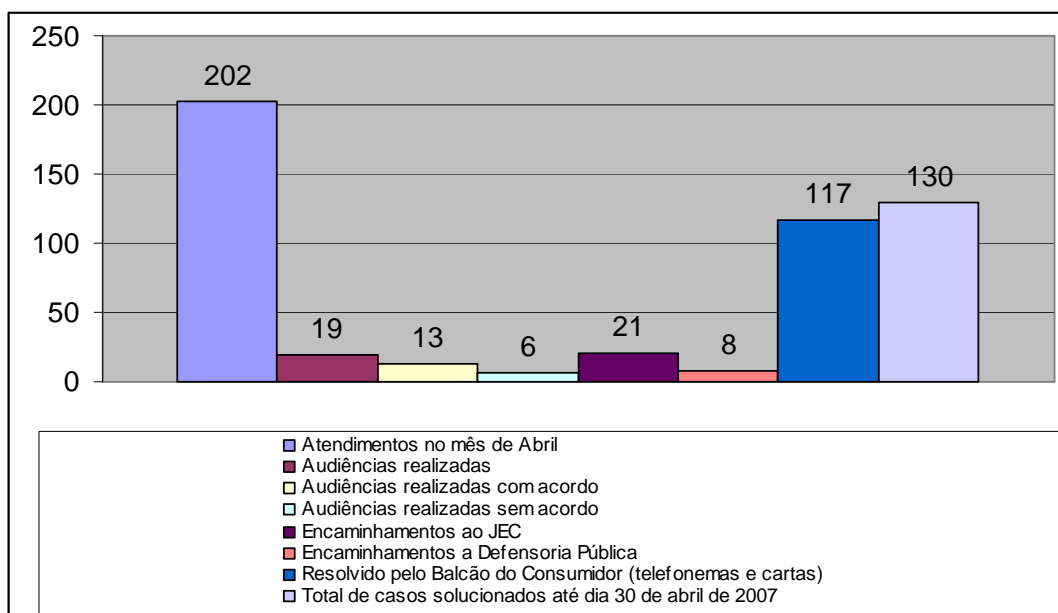
Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

Pelos dados do gráfico, verifica-se que 248 casos foram atendidos no mês de março no Balcão do Consumidor. Foram realizadas 24 audiências, sendo que 13 com acordo e 11 sem acordo. Houve encaminhamento de 6 casos a Defensoria Pública, 32 casos ao JEC, apenas 1

caso foi encaminhado ao Ministério Público Estadual e 13 casos foram encaminhados ao Procon. Dos casos atendidos, 187 foram resolvidos pelo Balcão do Consumidor, totalizando 200 casos solucionados até o dia 30 de março.

O destaque dado pelo relatório de atividades do Balcão do Consumidor é que o mês de março abrangeu o maior número de atendimentos, sendo que neste período não foi computado o atendimento através do telefone.

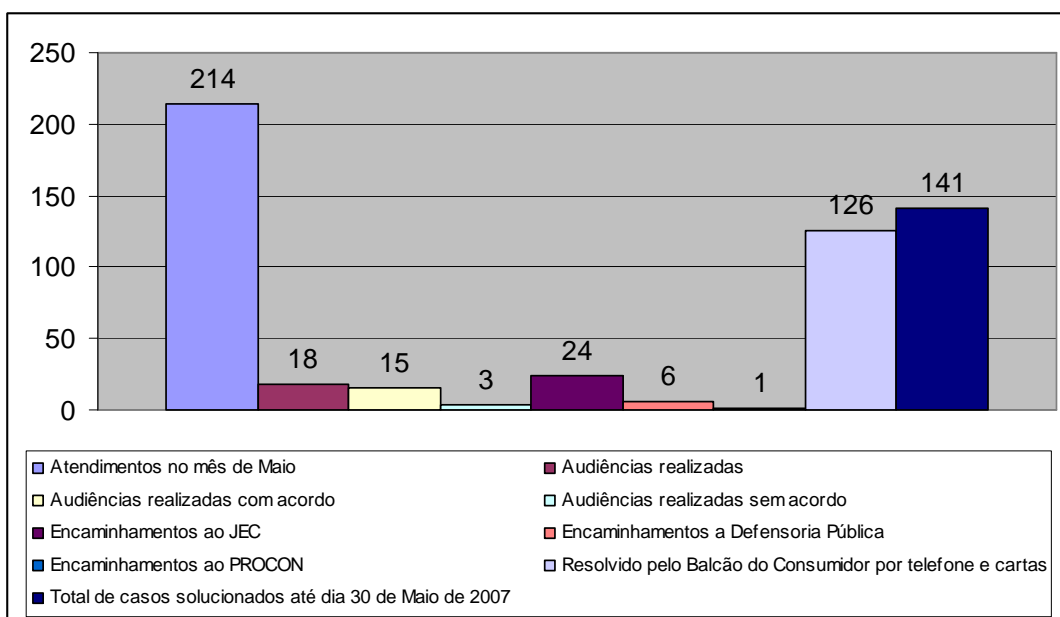
#### ABRIL DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

O gráfico acima mostra que 202 casos foram atendidos no mês de abril. Em 19 casos foram realizadas audiências, destas em 13 casos houve acordo e sem acordo foram 6 casos. Foram encaminhados ao JEC 21 casos, a Defensoria Pública 8 casos e resolvidos pelo Balcão do Consumidor 117 casos, incluindo telefonemas e cartas, o que totaliza 130 casos solucionados até o dia 30 de abril.

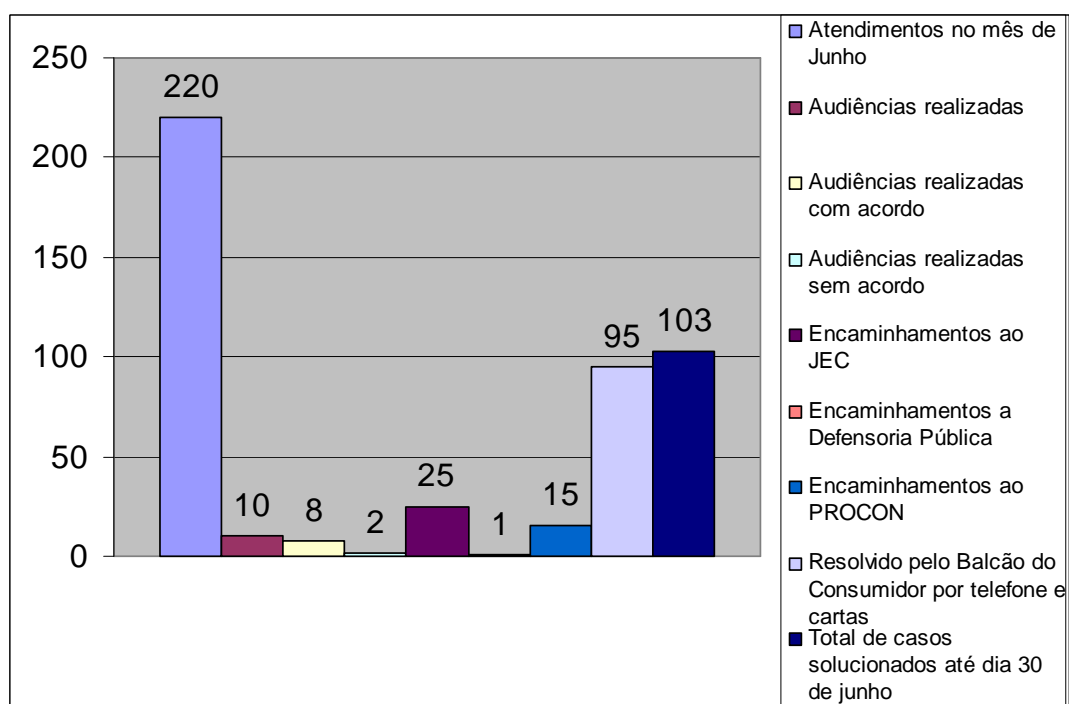
### MAIO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

O gráfico acima demonstra que no mês de maio foram atendidos 214 casos, sendo em 18 casos foram realizadas audiências, das quais em 15 casos houve acordo e 3 sem acordo. Foram encaminhados ao JEC 24 casos, a Defensoria Pública 6 casos, ao Procon, apenas 1 caso. E, resolvido pelo Balcão do Consumidor por telefone e cartas 126 casos, totalizando até o dia 30 de maio 141 casos solucionados.

### JUNHO DE 2007

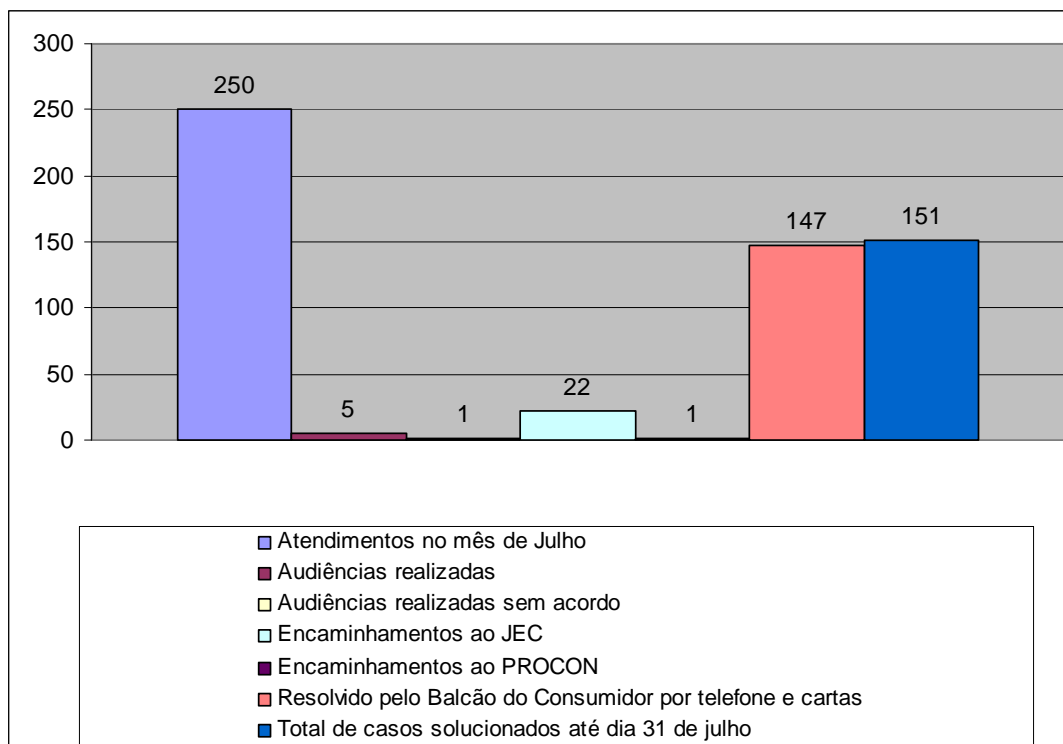


Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.



O gráfico mostra que foram atendidos 220 casos no mês de abril, sendo que em 10 casos houve audiência, resultando em 8 casos com acordo e 2 casos sem acordo. Foram encaminhados 25 casos ao JEC, 1 caso a Defensoria Pública e 15 casos ao Procon. Resolvidos pelo Balcão do Consumidor, inserindo telefonemas e cartas foram 95 casos, totalizando 103 casos solucionados até 30 de junho.

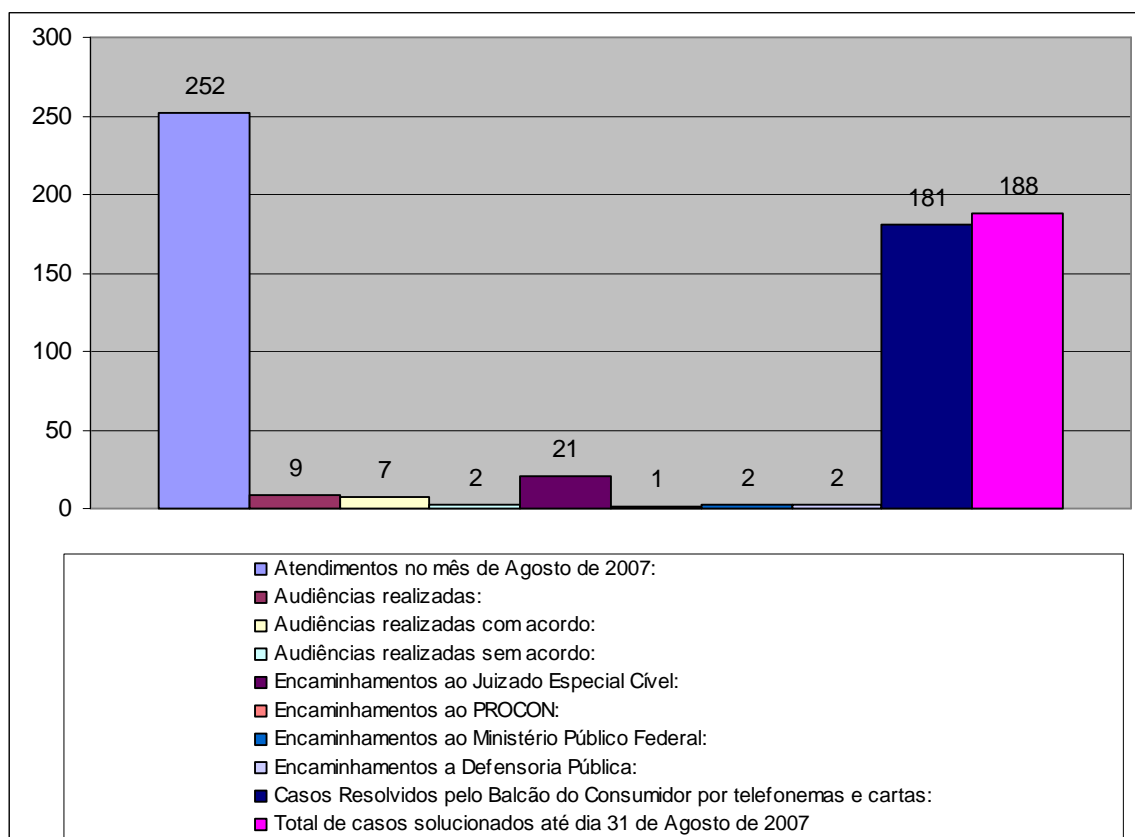
### JULHO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

No gráfico acima, verifica-se que 250 casos foram atendidos no mês de julho, houve audiência em 5 casos, destes em 4 casos houve acordo e 1 caso sem acordo. Foram encaminhados 22 casos ao JEC e 1 caso ao Procon. Resolvidos pelo Balcão do Consumidor por telefone e cartas foram 147 casos, totalizando 151 casos solucionados até 31 de julho.

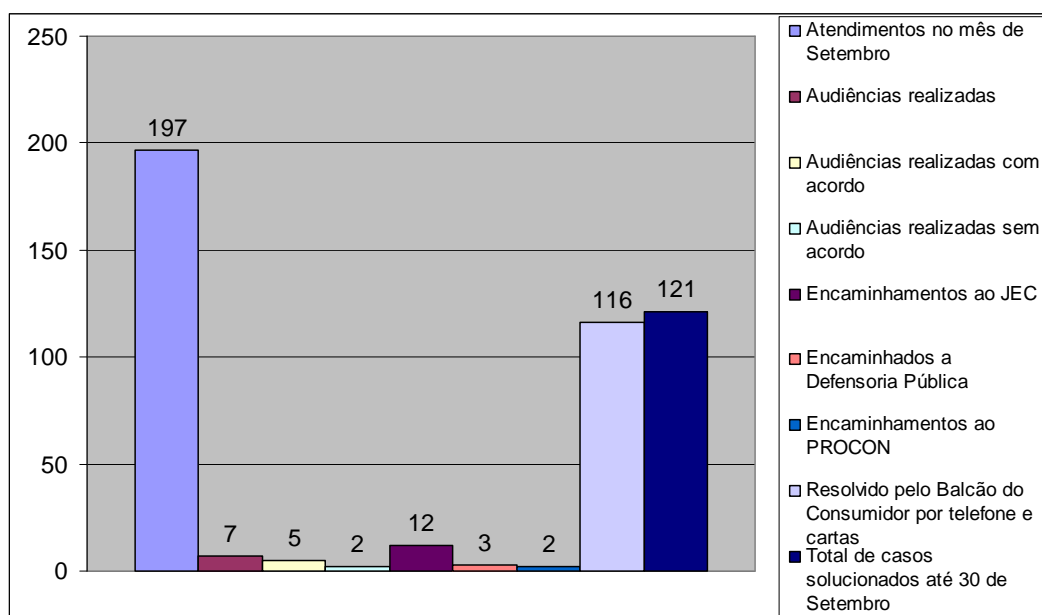
## AGOSTO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

O gráfico acima mostra que foram atendidos 252 casos no mês de agosto. Foram realizadas 9 audiências, onde em 7 houve acordo e 2 não houve acordo. Encaminhados ao Juizado Especial Cível, 21 casos, ao Juizado Especial Federal, 1 caso, ao Procon 2 casos, a Defensoria Pública 2 casos. Foram resolvidos pelo Balcão do Consumidor por telefone e cartas, 181 casos, totalizando até dia 31 de agosto 188 casos solucionados.

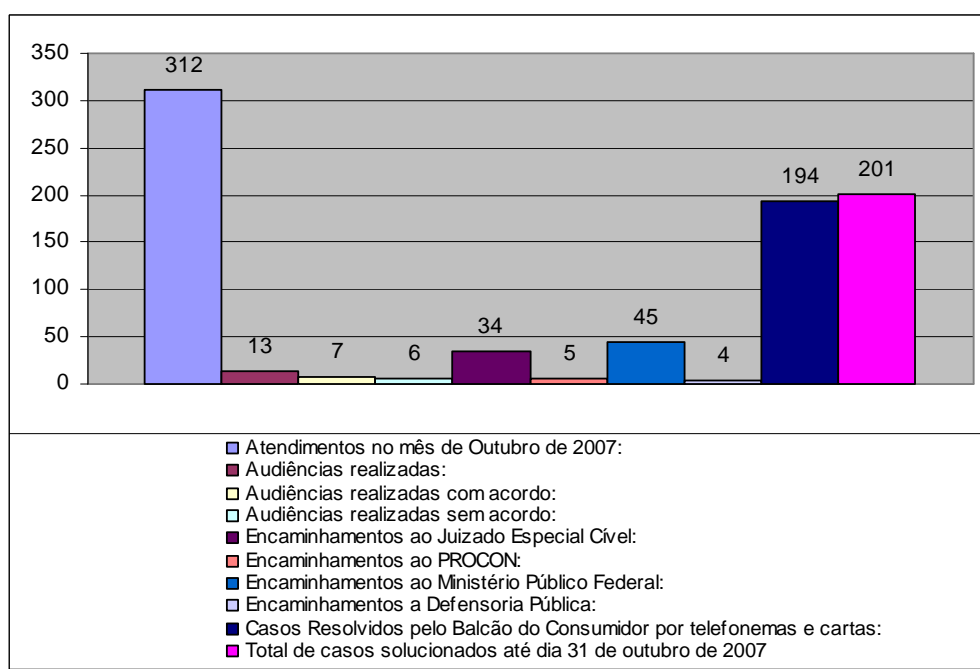
### SETEMBRO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

O gráfico demonstra que foram atendidos 197 casos no mês de setembro, sendo que em 7 casos houve audiências, das quais 5 acordos foram efetivados e em 2 casos não houve acordo. Foram encaminhados 12 casos ao JEC, 3 casos a Defensoria Pública e 2 casos ao Procon. Resolvidos pelo Balcão do Consumidor por telefone e cartas, 116 casos, totalizando até o dia 30 de setembro 121 casos solucionados.

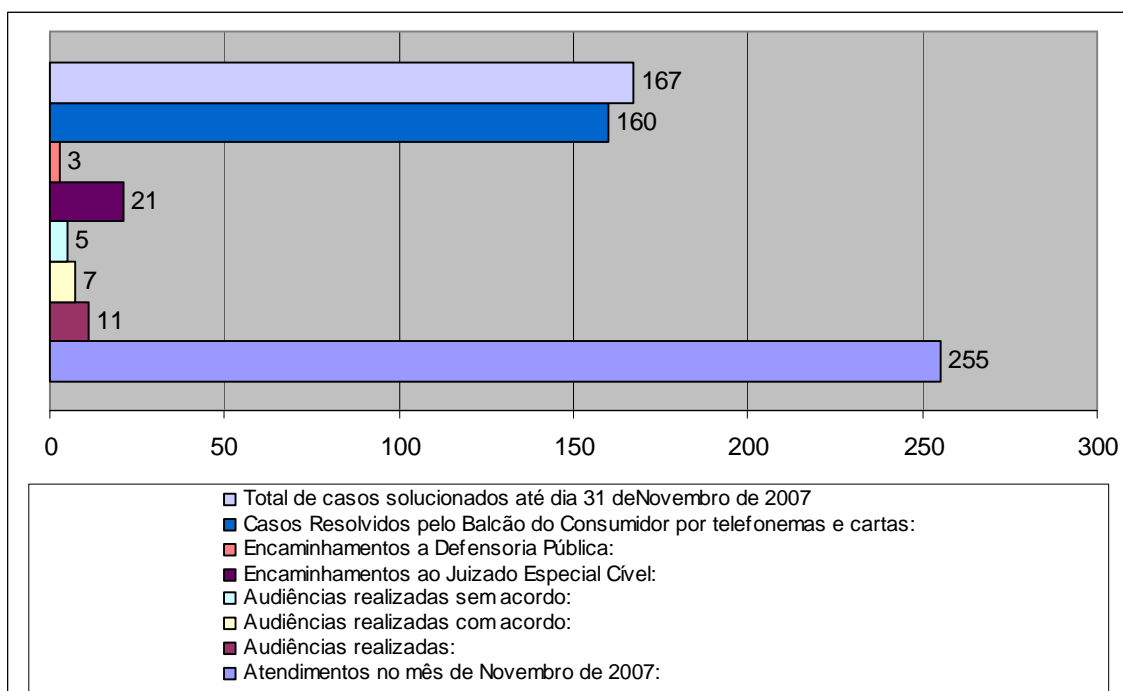
### OUTUBRO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

O gráfico demonstra que 312 casos foram atendidos no mês de outubro, houve 13 audiências, das quais 7 com acordo e 6 sem acordo. Encaminhamentos ao Juizado Especial Cível, 34 casos, ao Procon, 5 casos, ao Ministério Público Federal, 45 casos, a Defensoria Pública, 4 casos. Foram resolvidos 194 casos pelo Balcão do Consumidor por telefonemas e cartas, totalizando 201 casos solucionados até o dia 31 de outubro de 2007.

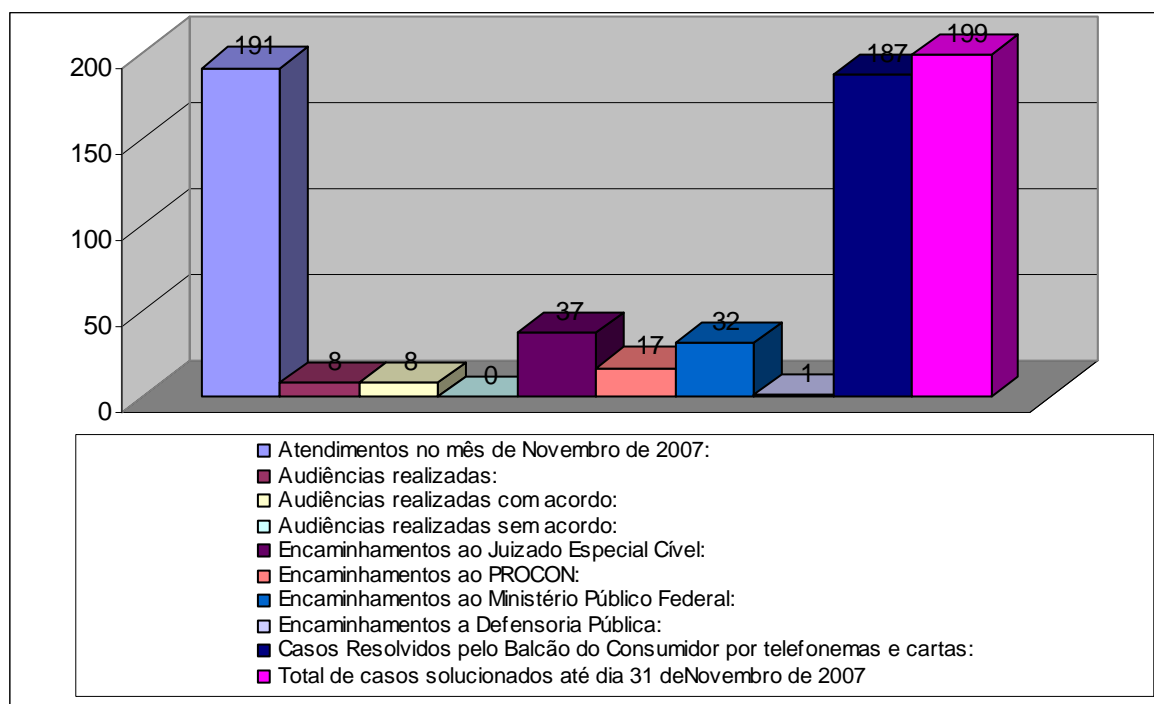
### NOVEMBRO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

Pode-se verificar pelos dados do gráfico que 255 casos foram atendidos no mês de novembro. Dos quais em 11 casos houve realização de audiências, sendo que 7 casos houve acordo e 5 casos sem acordo. Encaminhamentos ao Juizado Especial Cível, 21 casos e a Defensoria Pública, 3 casos. Casos resolvidos pelo Balcão do Consumidor por telefonemas e cartas foram 160. Perfazendo um total de 167 casos solucionados até o dia 30 de novembro.

### DEZEMBRO DE 2007



Fonte: Relatório de Atividades do Balcão do Consumidor, 2007.

O gráfico do mês de dezembro mostra que houve atendimento a 191 casos, sendo realizadas 8 audiências e em todas houve acordo. Encaminhamentos ao Juizado Especial Cível, 37 casos, ao Procon, 17 caso, ao Ministério Público Federal, 32 casos, a Defensoria Pública 1 caso. Foram resolvidos 187 casos pelo Balcão do Consumidor por telefonemas e cartas. Total de 199 casos solucionados até dia 31 de dezembro de 2007.

## ANEXO 3 – Anteprojeto do Código Municipal de Defesa do Consumidor

### Minuta

#### LEI COMPLEMENTAR Nº 0000/2007

*Institui o Código Municipal de Defesa do Consumidor e dá outras providências.*

**O PREFEITO MUNICIPAL DE PASSO FUNDO**, no uso de suas legais atribuições, na forma do artigo 88 da Lei Orgânica do Município, faz saber que o Legislativo aprovou e ele sanciona e promulga a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I

#### DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Institui o Código de Defesa do Consumidor de Passo Fundo.

Art. 2º A Política Municipal das relações de consumo tem como princípios:

I - reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo;

II - ação governamental no sentido de proteger efetivamente o consumidor;

III - harmonização dos interesses dos participantes das relações de consumo e compatibilização da proteção do consumidor com a necessidade de desenvolvimento econômico e tecnológico;

IV - educação e informação de fornecedores e consumidores, com vistas à melhoria do mercado de consumo;

V - coibição e repressão eficientes de todos os abusos praticados no mercado de consumo;

VI - racionalização e melhoria dos serviços públicos.

### Seção I

#### DAS PRÁTICAS ABUSIVAS

Art.3º Constituem práticas abusivas, entre outras, nas relações de consumo em nível municipal:

I – a exigência de dois ou mais laudos da assistência técnica para a troca de produto viciado (defeituoso);

- II – a exigência de caução para atendimento médico-hospitalar;
- III – a exposição de informações ou anúncios que contrariam os direitos do consumidor, em especial os que eximem a responsabilidade do fornecedor em estacionamentos;
- IV - o não fornecimento de cópia contratual e ou seu fornecimento sem identificação dos seus dados constitutivos;
- V - transferir ao consumidor o ônus do custo da cobrança nos boletos bancários;
- VI – o estabelecimento de limites quantitativos na venda de produtos ofertados, salvo situações excepcionais;
- VII – a exposição de fotos meramente ilustrativas, passíveis de confundir o consumidor;
- VIII - na oferta de produtos e serviços, deve constar o preço individual no anúncio;
- IX – o corte de serviço essencial na véspera de final de semana e feriados;
- X – a não disponibilização de atendimento direto e pessoal ao consumidor no município;
- XI – retenção do original da nota fiscal do produto na assistência técnica;
- XII – a demora superior a 5 (cinco) dias úteis para a retirada do nome dos consumidores inadimplentes do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC) e SERASA, após quitação de débitos;
- XIII – manter o nome do consumidor nos cadastros de restrição ao crédito no caso de renegociação da dívida, em prazo superior a 48 (quarenta e oito horas), contadas desde a data da assinatura pelas partes;
- XIV – cobrança de consumação mínima ou obrigatória nos bares, restaurantes e casas noturnas;
- XV - exigir tempo mínimo de abertura da conta bancária para a aceitação de cheques para a compra de produtos e serviços;
- XVI - a não afixação em bares e restaurantes dos preços de serviços e produtos oferecidos ao consumidor.
- XVII – o não fornecimento de meia-entrada para estudantes e idosos nos espetáculos artísticos e culturais;
- XVIII - a oferta publicitária que não informa sobre o prazo para entrega de mercadorias;
- XIX - o não recebimento de cartão de crédito como pagamento à vista;
- XX - oferecer balas ou outros produtos para complementar o troco;
- XXI - cobrança de taxa de Abertura de Crédito (TAC) e Taxa de Antecipação de Quitação em contratos de empréstimos;
- XXII - prazo de 7 (sete) dias, a ser contado da entrega efetiva do bem para exercer a faculdade de troca do produto adquirido no estabelecimento, por outro do mesmo valor ou troca-lo por outro produto de maior valor econômico pagando-se a diferença;
- XXIII - cobrança de ponto extra, pelas operadoras de TV a Cabo;
- XXIV – proíbe a venda a prazo pelo preço a vista;
- XXV – recusa da concessão de desconto sobre os juros caso o consumidor queira antecipar uma ou mais parcelas de produtos financiados.

## Seção II

### DAS CLÁUSULAS ABUSIVAS

Art. 4º São consideradas abusivas, entre outras, as cláusulas contratuais que:

I – elejam foro para dirimir conflitos decorrentes das relações de consumo diverso daquele onde reside o consumidor;

II – estabeleçam prazos de carência na prestação ou fornecimento de serviços em caso de impontualidade das prestações ou mensalidades.

III - imponham em caso de impontualidade, a interrupção de serviço essencial, sem aviso prévio, com prazo inferior a 15 (quinze dias);

IV - não estabeleçam integralmente os direitos do consumidor a partir da purgação da mora;

V - impeçam o consumidor de se beneficiar do evento do termo de garantia contratual que lhe seja mais favorável;

VI - estabeleçam a perda total ou desproporcional das prestações pagas pelo consumidor, em benefício do credor, que, em razão de desistência ou inadimplemento, pleitear a resilição ou resolução do contrato, ressalvada a cobrança judicial de perdas e danos comprovadamente sofridos;

VII - estabeleçam cumulativamente a comissão de permanência e correção monetária;

VIII – atribuam ao fornecedor o poder de escolha entre múltiplos índices de reajuste, entre os admitidos legalmente;

IX - permitam ao fornecedor emitir títulos de crédito em branco ou livremente circuláveis por meio de endosso na apresentação de toda e qualquer obrigação assumida pelo consumidor;

X - imponham limite ao tempo de internação hospitalar que não prescrito pelo médico;

XI - determinem aumento de prestação nos contratos de plano e seguros de saúde firmados anteriormente a Lei 9.656/1998 por mudança de faixas etárias sem previsão expressa e definida;

XII - permitam ao fornecedor de serviço essencial (água, energia elétrica, telefonia) incluir na conta sem autorização expressa do consumidor a cobrança de outro serviço. Excetuando-se os casos em que a prestadora do serviço essencial informe e disponibilize gratuitamente ao consumidor a opção de bloqueio prévio na cobrança ou utilização dos serviços de valor adicionável;

XIII - estabeleçam prazos de carência para cancelamento de cartão de crédito;

XIV - nos contratos de fidelidade, havendo motivo justo o consumidor poderá rescindi-lo sem prazo de carência e pagamento de multa;

XV - imponham pagamento antecipado referente a períodos superiores há 30 (trinta) dias pela prestação de serviços educacionais ou similares;

XVI - estabeleçam nos contratos de prestação de serviços educacionais, a vinculação a aquisição de outros produtos ou serviços;

XVII - estabeleçam que o consumidor reconheça que o contrato acompanhado do extrato demonstrativo da conta-corrente bancária constituem título executivo extra-judicial, para os fins do art. 585, inciso II, do Código de Processo Civil;



XVIII - estipulem o reconhecimento pelo consumidor, de que os valores lançados no extrato da conta corrente ou na fatura do cartão de crédito constituem dívida líquida certa e exigível;

XIX - estabeleçam a cobrança de juros capitalizável mensalmente;

XX - imponham em contratos de consórcio o pagamento de percentual a título de taxa de administração futura, pelos consorciados desistentes ou excluídos;

XXI - estabeleçam, nos contratos de prestação de serviços educacionais e similares, multa moratória superior a 2% (dois por cento);

XXII - exijam a assinatura de duplicatas, letras de câmbio, notas promissórias ou quaisquer outros títulos de crédito em branco;

XXIII - subtraíam ao consumidor, nos contratos de seguro, o recebimento de valor inferior ao contrato na apólice;

XXIV - prevejam em contratos de arrendamento mercantil (leasing) a exigência, a título de indenização, do pagamento das parcelas vincendas, no caso de restituição do bem;

XXV - estabeleçam, em contrato de arrendamento mercantil (leasing), a exigência do pagamento antecipado do Valor Residual Garantido (VRG), sem previsão de devolução desse montante, corrigido monetariamente, se não exercido a opção de compra do bem;

XXVI - estipulem presunção de conhecimento por parte do consumidor de fatos novos não previstos em contrato;

XXVII - estabeleçam restrições ao direito do consumidor de questionar nas esferas administrativa e judicial possíveis lesões de correntes de contrato por ele assinado;

XXVIII - imponham a perda de parte significativa das prestações já quitadas em situações de venda a crédito, em caso de desistência por justa causa ou impossibilidade de cumprimento da obrigação pelo consumidor;

XXIX - estabeleçam cumulação de multa rescisória e perda do valor das arras;

XXX - estipulem a utilização expressa ou não, de juros capitalizados nos contratos civis;

XXXI - autorizem, em virtude de inadimplemento, o não fornecimento ao consumidor de informações de posse do fornecedor, tais como: histórico escolar, registros médicos, e demais do gênero;

XXXII - autorizem o envio do nome do consumidor e/ou seus garantes a cadastros de consumidores (SPC, SERASA, etc.), enquanto houver discussão em juízo relativo à relação de consumo;

XXXIII - considerem, nos contratos bancários, financeiros e de cartões de crédito, o silêncio do consumidor, pessoa física, como aceitação tácita dos valores cobrados, das informações prestadas nos extratos ou aceitação de modificações de índices ou de quaisquer alterações contratuais;

XXXIV - permitam à instituição bancária retirar da conta corrente do consumidor ou cobrar restituição deste dos valores usados por terceiros, que de forma ilícita estejam de posse de seus cartões bancários ou cheques, após comunicação de roubo, furto ou desaparecimento suspeito ou requisição de bloqueio ou final de conta;

XXXV - excluam, nos contratos de seguro de vida, a cobertura de evento decorrente de doença preexistente, salvo as hipóteses em que a seguradora comprove que o consumidor tinha conhecimento da referida doença à época da contratação;

XXXVI - limitem temporalmente, nos contratos de seguro de responsabilidade civil, a cobertura apenas às reclamações realizadas durante a vigência do contrato, e não ao evento ou sinistro ocorrido durante a vigência;

XXXVII - prevejam, nos contratos de seguro de automóvel, o ressarcimento pelo valor de mercado, se inferior ao previsto no contrato;

XXXVIII - impeçam o consumidor de acionar, em caso de erro médico, diretamente a operadora ou cooperativa que organiza ou administra o plano privado de assistência à saúde;

XXXIX - estabeleçam, no contrato de venda e compra de imóvel, a incidência de juros antes da entrega das chaves;

XL - prevejam, no contrato de promessa de venda e compra de imóvel, que o adquirente autorize ao incorporador alienante constituir hipoteca do terreno e de suas acessões (unidade construída) para garantir dívida da empresa incorporadora, realizada para financiamento de obras;

XLI - vedem, nos serviços educacionais, em face de desistência pelo consumidor, a restituição de valor a título de pagamento antecipado de mensalidade;

XLII - autorizem o envio do nome do consumidor e/ou seus garantes, a banco de dados e cadastros de consumidores, sem comprovada notificação prévia;

XLIII - imponham ao consumidor, nos contratos de adesão, a obrigação de manifestar-se contra a transferência, onerosa ou não, para terceiros, dos dados cadastrais confiados ao fornecedor;

XLIV - autorizem o fornecedor a investigar a vida privada do consumidor;

XLV - prescrevam, em contrato de plano de saúde ou seguro-saúde, a não cobertura de doenças de notificação compulsória;

XLVI - a interrupção da internação hospitalar em leito clínico, cirúrgico ou em centro de terapia intensivo ou similar, por motivos alheios às prescrições médicas.

## **CAPÍTULO II**

### **DO SISTEMA MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

Art. 5º O Sistema Municipal de Defesa do Consumidor de Passo Fundo - SMDC/PF é constituído pelos seguintes órgãos:

I - a Coordenadoria do Programa Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor PROCON/PF;

II - o Conselho Municipal de Defesa do Consumidor - COMDEC/PF;

III - o Fundo Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor - FMDDC/PF;

IV - os demais órgãos públicos municipais ou privados que atuem na defesa e representação dos consumidores, bem como as instituições de ensino superior que desenvolverem pesquisas e estudos relacionados aos direitos do consumidor.

## Seção I

### **DO PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR - PROCON/PF**

Art. 6º A Coordenadoria do Programa Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON/PF é o órgão de coordenação política do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor de Passo Fundo - SMDC/PF, vinculado ao Gabinete do Prefeito Municipal, com as seguintes atribuições:

I - planejar, elaborar, propor, coordenar e executar a política municipal de proteção e defesa do consumidor;

II - receber, analisar, avaliar e apurar consultas e denúncias apresentadas por entidades representativas ou pessoas jurídicas de direito público ou privado ou por consumidores individuais;

III - prestar aos consumidores orientação permanente sobre seus direitos e garantias;

IV - informar, conscientizar e motivar o consumidor, por intermédio dos diferentes meios de comunicação;

V - solicitar à polícia judiciária a instauração de inquérito para apuração de delito contra o consumidor, nos termos da legislação vigente;

VI - representar ao Ministério Público competente, para fins de adoção de medidas processuais, penais, e civis e a Defensoria Pública, no âmbito, respectivamente, de suas atribuições;

VII - levar ao conhecimento dos órgãos competentes as infrações de ordem administrativa que violem os interesses difusos, coletivos ou individuais dos consumidores;

VIII - solicitar o concurso de órgão e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e de outros Municípios, bem como auxiliar na fiscalização de preços, abastecimento, quantidade e segurança de produtos e serviços;

IX - incentivar, inclusive com recursos financeiros e outros programas especiais, a formação, pelos cidadãos, de entidades que tenha por objetivo a defesa dos direitos dos consumidores;

X - funcionar, no processo administrativo, como instância de instrução e julgamento, no âmbito de sua competência, dentro das regras fixadas na Lei 8.078, de 1990, pela legislação complementar e por esta Lei;

XI - fiscalizar e aplicar as sanções administrativas previstas na Lei 8.078, de 1990, e em outras normas pertinentes à defesa do consumidor;

XII - solicitar o concurso de órgãos e entidades de notória especialização técnico-científica para a consecução de seus objetivos;

XIII - convencionar com fornecedores de produtos e prestadores de serviço, ou com suas entidades representativas, a adoção de normas coletivas de consumo;

XIV - realizar mediação individual ou coletiva de conflitos de consumo;

XV - realizar estudos e pesquisas sobre mercados consumidores;

XVI - manter o cadastro de entidades participantes do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor;

XVII - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades;

XVIII - celebrar convênios, acordos e pactos de cooperação com os demais órgãos e entidades de proteção e defesa do consumidor.

Art. 7º Caberá à Coordenadoria do Programa Municipal de Defesa do Consumidor PROCON/PF celebrar compromissos de ajustamento de conduta às exigências legais, nos termos do § 6º do artigo 5º da Lei nº 7.347/85, na órbita de sua respectiva competência.

§ 1º A qualquer tempo, o órgão subscritor poderá, diante de novas informações ou se assim as circunstâncias exigirem, retificar ou complementar o acordo firmado, determinando outras providências que se fizerem necessárias, sob pena de invalidade imediata do ato, dando-se seguimento ao procedimento administrativo eventualmente arquivado.

§ 2º O compromisso de ajustamento de conduta conterá, entre outras, cláusulas que estipulem condições sobre:

I - obrigação do fornecedor de adequar sua conduta às exigências legais, no prazo ajustado;

II - pena pecuniária, diária, pelo descumprimento ajustado, levando-se em conta os seguintes critérios:

- a) o valor global da operação investigada;
- b) o valor do produto do serviço em questão;
- c) os antecedentes do infrator;
- d) a situação econômica do infrator.

III - ressarcimento das despesas de investigação da infração e instrução do procedimento administrativo.

§ 3º A celebração de compromisso de ajustamento de conduta suspenderá o curso do processo administrativo, se instaurado, que somente será arquivado após todas as condições estabelecidas no respectivo termo.

Art. 8º O Programa Municipal de Defesa do Consumidor - PROCON/PF será coordenado por um profissional graduado em nível superior, nomeado pelo Prefeito Municipal em cargo em comissão,

§ 1º Os Auxiliares Administrativos do PROCON/PF serão indicados pelo Prefeito Municipal dentre os funcionários públicos municipais, substituíveis a qualquer tempo, e terão suas funções discriminadas no respectivo Regimento Interno, podendo ser auxiliados por estagiários.

§ 2º A Procuradoria Geral do Município prestará assessoramento jurídico ao PROCON/PF.

§ 3º A Secretaria de Finanças atuará na fiscalização dos direitos e interesses do consumidor junto ao PROCON/PF, enquanto não se constituir um quadro próprio.

§ 4º O Poder Executivo elaborará o Regimento Interno do PROCON/PF, estabelecendo o seu funcionamento interno, com o referendo do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor.

## Seção II

### DO CONSELHO MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR - CONDEC/PF

Art. 9º O Conselho Municipal de Defesa do Consumidor - CONDEC/PF, órgão central de orientação do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor, constituído pelos seguintes órgãos e entidades:

I - pelo Coordenador do PROCON/PF;

II – por 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;

III – por 1 (um) representante da Secretaria Municipal da Educação;

IV - por 1 (um) representante da Procuradoria Geral do Município;

V – por 1 (um) representante da Universidade de Passo Fundo - UPF;

VI – por 1 (um) representante da Defensoria Pública do Estado;

VII – por 1 (um) representante do Sindicato do Comércio Varejista de Passo Fundo - SINCOMÉRCIO

VIII – por 1 (um) representante da Câmara de Diretores Lojistas de Passo Fundo - CDL;

IX - por 2 (dois) representantes de entidades civis de defesa do consumidor, com sede em Passo Fundo e reconhecidas pelo Município;

X – por 2 (dois) representantes de entidades sindicais de trabalhadores de Passo Fundo, reconhecidas pelo Município;

XI - por 2 (dois) representantes da União de Associação de Moradores de Passo Fundo - UAMPAF;

XII – por 1 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB.

§ 1º O Presidente da CONDEC/PF será escolhido dentre os seus integrantes em assembléia geral convocada para este fim.

§ 2º Os membros do CONDEC/PF serão indicados pelos órgãos e pelas entidades representadas, de acordo com seus respectivos estatutos, podendo ser substituídos a qualquer tempo, e serão investidos nas funções de Conselheiro por nomeação do Prefeito Municipal.

§ 3º Cada órgão ou entidade indicará um Conselheiro Titular e uma Suplente, que o substituirá nos seus impedimentos.

§ 4º O mandato de Conselheiro será de 2 (dois) anos, renovável por igual período.

§ 5º O cargo de Conselheiro do CONDEC/PF não será remunerado, sendo considerados de relevante interesse público os serviços prestados nessa qualidade.

Art. 10. Serão convidados para participar das reuniões do CONDEC/PF os representantes do Poder Legislativo Municipal, do Poder Judiciário e de outros órgãos públicos e entidades privadas, que atuem no Município na defesa dos interesses do consumidor.

Art. 11. As reuniões ordinárias do CONDEC/PF serão públicas em periodicidade definida no Regimento Interno.

§ 1º O Presidente do Conselho convocará os conselheiros para reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento de 1/3 dos conselheiros.

§ 2º As sessões plenárias instalar-se-ão com a maioria absoluta de seus membros, que deliberarão pela maioria dos votos dos presentes.

§ 3º Ocorrendo falta de quorum mínimo para instalação do plenário, automaticamente será convocada nova reunião, que acontecerá após 48 (quarenta e oito) horas com qualquer número de participantes.

§ 4º Será dispensado do CONDEC/PF o Conselheiro que, sem motivo justificado, deixar de comparecer a 3 (três) reuniões consecutivas ou a 6 (seis) alternadas, no período de 1 (um) ano.

Art. 12. São atribuições do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor - CONDEC/PF:

I - aprovar a Política Municipal de Relação de Consumo;

II - atuar no controle da política municipal de defesa do consumidor;

III - estabelecer rotinas que visem à melhoria da qualidade e a integração das ações e serviços, prestados pelos órgãos públicos e privados na defesa do consumidor;

IV - estabelecer diretrizes a serem observadas na elaboração de projetos e programas de proteção e defesa do consumidor;

V - aprovar o plano de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor, zelando para que os mesmos sejam aplicados na consecução das metas e ações previstas na legislação específica;

VI - apreciar os projetos que visem a reparação de danos causados aos consumidores;

VII - elaborar o seu regimento interno;

VIII - desenvolver outras atividades compatíveis com suas finalidades.

### **Seção III**

#### **DO FUNDO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR - FMDDC/PF**

Art. 13. O Fundo Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor - FMDDC/PF, dotado de autonomia administrativa e financeira e destinado ao custeio ou financiamento das ações referentes à Política Municipal das Relações de Consumo.

Parágrafo único. O FMDDC/PF será operacionalizado pela Secretaria de Finanças, conforme o plano de aplicação aprovado pelo Conselho Municipal de Defesa do Consumidor.

Art. 14. Constituem recursos financeiros do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor - FMDDC/PF:

I - as parcelas dos valores arrecadados em decorrência da aplicação das multas previstas no artigo 56, da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

II - as dotações orçamentárias anuais e créditos adicionais que lhes sejam destinados;

III - o produto das indenizações e multas oriundas de condenações judiciais em ações civis públicas e em ações coletivas referentes à relação de consumo, previstas pela legislação federal;

IV - os recursos oriundos da cobrança de taxas ou custas que forem criadas em decorrência da prestação de serviços, pelo município, na área de defesa do consumidor;

V - recursos advindos da assinatura de convênios firmados com órgãos e entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacionais;

VI - transferências dos fundos congêneres de âmbito federal e estadual;

VII - recursos originários de contribuições, donativos e legados de pessoas físicas e jurídicas, de direito público ou privado, nacionais ou internacionais;

VIII - saldos de exercícios anteriores e recursos providos de outras fontes que lhe venham a ser concedidos.

Parágrafo único. Os recursos financeiros do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos do Consumidor - FMDDC/PF serão aplicados:

I - na modernização administrativa dos órgãos públicos responsáveis pela execução da Política Municipal das Relações de Consumo;

II - na promoção de eventos culturais e educativos e na edição e distribuição de material informativo, visando propagar aos consumidores, seus direitos e deveres, bem como estimular a criação e o desenvolvimento de entidades civis de defesa do consumidor;

III - no atendimento de despesas processuais relativas às ações civis públicas ou coletivas, propostas por iniciativa ou com o incentivo do SMDC/PF, que tenham por objetivo reprimir infrações à ordem econômica prejudiciais aos direitos difusos e coletivos dos consumidores;

IV - na reparação de danos eventualmente cobrados do Poder Público Municipal;

V – atividades e projetos destinados à defesa do consumidor.

## **CAPÍTULO III**

### **DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS**

Art. 15. Nos casos de infração a este Código Municipal de Defesa do Consumidor ficará o fornecedor sujeito às seguintes espécies de sanções administrativas:

I – multa;

II – apreensão do produto;

III – inutilização do produto;

IV – cassação do registro do produto junto ao órgão competente;

V – proibição de fabricação do produto;

VI – suspensão de fornecimento de produtos ou serviços;

VII – suspensão temporária da atividade;

VIII – revogação de concessão ou permissão de uso;

IX – cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;

X – interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;

XI – intervenção administrativa;

XII – imposição de contrapropaganda.

Art. 16. A pena de multa nas infrações ao Código de Defesa do Consumidor será graduada dentro dos limites legais de 200 (duzentas) a 3.000.000 (três milhões) de UFMS, de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do infrator.

§ 1º Quanto à gravidade, as práticas infrativas serão classificadas em:

I - leves: aquelas em que forem verificadas circunstâncias atenuantes;

II - graves: aquelas em que forem verificadas circunstâncias agravantes.

§ 2º Para a imposição de pena e sua graduação, serão considerados:

I – as circunstâncias atenuantes e agravantes;

II – os antecedentes do infrator.

§ 3º Consideram-se circunstâncias atenuantes:

I - a ação do infrator não ter sido fundamental para a consecução do fato;

II - ser o infrator primário;

III - ter o infrator adotado as providências pertinentes para minimizar ou, de imediato, reparar os efeitos do ato lesivo.

§ 4º Consideram-se circunstâncias agravantes:

I - ser o infrator reincidente;

II - ter o infrator, comprovadamente, cometido a prática infrativa para obter vantagens indevidas;

III - trazer a prática infrativa conseqüências danosas à saúde ou à segurança do consumidor;

IV - deixar o infrator, tendo conhecimento do ato lesivo, de tomar as providências para evitar ou mitigar suas conseqüências;

V - ter o infrator agido com dolo;

VI - ocasionar a prática infrativa dano coletivo ou ter caráter repetitivo;

VII - ter a prática infrativa ocorrido em detrimento de menor de 18 (dezoito) ou maior de 60 (sessenta) anos ou de pessoas portadoras de deficiência física, mental ou sensorial, interditadas ou não;

VIII - dissimular-se a natureza ilícita do ato ou atividade;

IX - ser a conduta infrativa praticada aproveitando-se o infrator de grave crise econômica ou da condição cultural, social ou econômica da vítima, ou ainda, por ocasião de calamidade.

§ 5º Considera-se reincidência a repetição de prática infrativa, de qualquer natureza, às normas de defesa do consumidor, punida por decisão administrativa irrecorrível.

§ 6º Com relação à vantagem auferida, serão consideradas quatro situações:

I - ausência de vantagem: quando a prática infrativa às normas de proteção e defesa do consumidor não gerar proveito econômico, ou que possa ser traduzido economicamente, nem dano de ordem moral, de forma direta, indireta ou potencial;



II - vantagem de caráter difuso: quando a prática infrativa às normas de proteção e defesa do consumidor gerar, de forma direta, indireta ou potencial, proveito econômico, ou que possa ser traduzido economicamente, ou dano de ordem moral, ofendendo direitos ou interesses difusos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato.

III - vantagem de caráter individual: quando a prática infrativa às normas de proteção e defesa do consumidor gerar, de forma direta, indireta ou potencial, proveito econômico, ou que possa ser traduzido economicamente, ou dano de ordem moral, em relação a pessoa física ou jurídica individualmente considerada.

IV – vantagem de caráter coletivo: quando a prática infrativa às normas de proteção e defesa do consumidor gerar, de forma direta, indireta ou potencial, proveito econômico, ou que possa ser traduzido economicamente, ou dano de ordem moral, ofendendo direitos ou interesses coletivos, assim entendidos os transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com o infrator por relação jurídica.

V – vantagem de caráter individual ou coletivo de valor significativo ao consumidor: quando a prática infrativa às normas de proteção e defesa do consumidor ofendendo direitos ou interesses individuais ou coletivos, gerar, de forma direta, indireta ou potencial, prejuízo econômico de valor significativo, ou que possa ser traduzido economicamente, ao consumidor.

§ 7º A condição econômica do infrator será auferida por meio de sua receita mensal média e que será calculada considerando-se os três meses imediatamente anteriores ao mês da infração, cujos valores deverão ser fornecidos pelo infrator ao agente fiscal no momento da atuação, e na impossibilidade, será o autuado notificado a apresentar, no prazo de até 10 (dez) dias, a contar do recebimento da notificação, através de documento idôneo, a informação requerida.

§ 8º Tratando-se de processo administrativo iniciado por reclamação ou por ato da autoridade competente, deverá o denunciado apresentar, juntamente com a impugnação, os valores referidos no parágrafo primeiro deste artigo.

§ 9º Quando não prestadas as informações, a receita mensal média será estimada ou arbitrada, pela autoridade competente, sendo o fornecedor notificado, para que, querendo, impugne os valores no prazo de 10 (dez) dias, com documentos idôneos, a contar da notificação.

§ 10º A receita a ser considerada será a referente a do estabelecimento onde ocorrer a infração, salvo nos casos de infrações que atinjam outros estabelecimentos do mesmo titular, caso em que suas receitas também deverão ser computadas.

Art. 17. A dosimetria da pena de multa será feita em duas etapas: primeiramente será fixada a pena-base dentre os seus limites mínimo e máximo previstos para a situação e, após, adição ou subtração dos montantes referentes às circunstâncias agravantes e atenuantes.

§ 1º A pena aplicada, após a consideração das circunstâncias atenuantes e agravantes, não poderá ultrapassar os limites mínimos e máximos previstos para cada situação.

§ 2º A base de cálculo para o cômputo das circunstâncias agravantes e atenuantes será sempre a pena-base fixada.

Art. 18. Em função da natureza da infração, vantagem auferida e condição econômica do infrator, os limites mínimo e máximo para a pena serão calculados em UFM (Unidade Fiscal Municipal), ou índice que vier substituir este, para cada situação, por meio das fórmulas abaixo:

$$P_{\min} = f_n \left[ 1250 - \frac{1249}{\left( \frac{r}{f_v} + 1 \right)} \right]$$

$$P_{\max} = 3P_{\min}$$

onde,

$P_{\max}$  = Pena Máxima em UFM (ou índice que venha substituir este);

$P_{\min}$  = Pena Mínima em UFM (ou índice que venha substituir este);

$f_x$  = Fator de natureza da infração;

$f_v$  = Fator de vantagem auferida; e

$r$  = Receita mensal média em UFM (ou índice que venha substituir este).

§ 1º O valor do fator de natureza da infração (fn) será em função do grupo em que estiver classificada a infração.

<i>fn</i>	<i>Grupo</i>
100	I
200	II
300	III
400	IV

§ 2º O valor do fator de vantagem auferida (fv) será:

<i>Fv</i>	<i>Vantagem auferida</i>
20000000	Vantagem não apurada
12000000	Vantagem difusa
7200000	Vantagem individual ou coletiva
4320000	Vantagem individual ou coletiva de valor significativo

Art. 19. A pena-base será fixada, dentro dos limites estabelecidos para a situação, de acordo com as circunstâncias em que a infração for praticada, levando-se em conta, dentre outros, o grau de culpabilidade, a intensidade do dolo, os antecedentes, os motivos, as conseqüências e a extensão da infração.

Parágrafo único. Salvo no caso de fixação no limite mínimo, deverá ser justificada a quantidade da pena-base arbitrada.

Art. 20. As circunstâncias agravantes e atenuantes estabelecidas no Código de Defesa do Consumidor, no Decreto Federal nº 2.181, de 20.03.97, e nesta Lei implicam no aumento da pena de 1/3 ao dobro ou na diminuição da pena de 1/3 à metade.

Art. 21. No concurso de práticas infrativas, a pena de multa será aplicada para cada uma das infrações, podendo, a critério do órgão, desde que não agrave a situação do autuado, ser aplicada a multa correspondente à infração de maior gravidade com acréscimo de 1/3.

Art. 22. No concurso de agentes, a cada um deles será aplicada pena graduada em conformidade com sua participação no evento lesivo.

## **Seção I**

### **CLASSIFICAÇÃO DAS INFRAÇÕES AO CÓDIGO MUNICIPAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

Art. 23. As infrações enquadradas no Grupo I são as seguintes:

I - ofertar produtos ou serviços sem as informações corretas, claras, precisas e ostensivas, em língua portuguesa, sobre suas características, qualidade, quantidade, composição, preço, condições de pagamento, juros, encargos, garantia, prazos de validade e origem, entre outros dados relevantes;

II - deixar, em contratos que envolvam vendas a prazo ou com cartão de crédito, de informar por escrito ao consumidor, prévia e adequadamente, inclusive nas comunicações publicitárias, o preço do produto ou do serviço em moeda corrente nacional, o montante dos juros de mora e da taxa efetiva anual de juros, os acréscimos legal e contratualmente previstos, o número e a periodicidade das prestações e, com igual destaque, a soma total a pagar, com ou sem financiamento;

III - omitir, nas ofertas ou vendas eletrônicas, por telefone ou reembolso postal, o nome e endereço do fabricante ou do importador na embalagem, na publicidade e nos impressos utilizados na transação comercial;

IV - promover publicidade de produto ou serviço de forma que o consumidor não o identifique como tal, facilmente e de forma imediata;

V - condicionar o fornecimento de produto ou serviço ao fornecedor de outro produto ou serviço, bem como, sem justa causa, a limites quantitativos;

VI - recusar atendimento às demandas dos consumidores, na exata medida de suas disponibilidades de estoque, e, ainda, de conformidade com os usos e costumes;

VII - recusar, sem motivo justificado, atendimento à demanda dos consumidores de serviços;

VIII - recusar a venda de produto ou a prestação de serviços, publicamente ofertados, diretamente a quem se dispõe a adquiri-los mediante pronto pagamento, ressalvados os casos regulados em leis especiais;

IX - enviar ou entregar ao consumidor, sem solicitação prévia, qualquer produto, ou fornecer qualquer serviço;

X - prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços;

XI - exigir do consumidor vantagem manifestamente excessiva;

XII - repassar informação depreciativa, referente a ato praticado pelo consumidor no exercício de seus direitos;

XIII – prática infrativa não enquadrada em outro grupo.

Art. 24. As infrações enquadradas no Grupo II são as seguintes:

I - ofertar produtos ou serviços sem as informações corretas, claras, precisas e ostensivas, em língua portuguesa, sobre os riscos que apresentam à saúde e segurança dos consumidores.

II – expor à venda produtos com validade vencida;

III - deixar de cumprir a oferta, publicitária ou não, suficientemente precisa, ressalvada a incorreção retificada em tempo hábil ou exclusivamente atribuível ao veículo de comunicação, sem prejuízo, inclusive nessas duas hipóteses, do cumprimento forçado do anunciado ou do ressarcimento de perdas e danos sofridos pelo consumidor, assegurado o direito de regresso do anunciante contra seu segurador ou responsável direto;

IV - impedir, dificultar ou negar, sem justa causa, o cumprimento das declarações constantes de escritos particulares, recibos e pré-contratos concernentes às relações de consumo;

V – redigir instrumento de contrato que regulam relações de consumo de modo a dificultar a compreensão do seu sentido e alcance, ou obrigar os consumidores ao cumprimento de contratos dos quais não lhes tenha sido oportunizado tomar conhecimento prévio de seu conteúdo;

VI - omitir em impressos, catálogos ou comunicações, impedir, dificultar ou negar a desistência contratual, no prazo de até 7 (sete) dias a contar da assinatura do contrato ou do ato de recebimento do produto ou serviço, sempre que a contratação ocorrer fora do estabelecimento comercial, especialmente por telefone ou a domicílio;

VII - impedir, dificultar ou negar a devolução dos valores pagos, monetariamente atualizados, durante o prazo de reflexão, em caso de desistência do contrato pelo consumidor;

VIII – deixar de entregar, quando concedida garantia contratual, o termo de garantia ou equivalente, devidamente preenchido pelo fornecedor, no ato do fornecimento, em forma padronizada, esclarecendo de maneira adequada em que consiste a mesma garantia, bem como a forma, o prazo e o lugar em que pode ser exercitado e o ônus a cargo do consumidor;

IX – deixar de fornecer manual de instrução, de instalação e uso do produto, em linguagem didática e com ilustrações;

X – deixar de redigir contrato de adesão em termos claros e com caracteres ostensivos e legíveis, de modo a facilitar a sua compreensão pelo consumidor;

XI – deixar de redigir com destaque cláusulas contratuais que impliquem na limitação de direito do consumidor, impedindo sua imediata e fácil compreensão.

Art 25. As infrações enquadradas no Grupo III são as seguintes:

I – colocar no mercado de consumo produtos ou serviços em desacordo com as normas regulamentares de fabricação, distribuição ou apresentação ou, se as normas específicas não

existirem, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – CONMETRO;

II - deixar de trocar o produto impróprio, inadequado, ou de valor diminuído, por outro da mesma espécie, em perfeitas condições de uso, ou de restituir imediatamente a quantia paga, devidamente corrigida, ou fazer abatimento proporcional do preço, a critério do consumidor;

III – deixar de reexecutar o serviço, sem custo adicional e quando cabível, de restituir imediatamente a quantia paga, monetariamente atualizada, sem prejuízo de eventuais perdas e danos, ou de abater proporcionalmente o preço, tendo em vista a prestação de serviços com vícios de qualidade que os tornem impróprios ao consumo ou lhes diminuam o valor, assim como aqueles decorrentes da disparidade com as indicações constantes da oferta ou mensagem publicitária, a critério do consumidor;

IV - deixar de empregar componentes de reposição originais, adequados e novos, ou que mantenham as especificações técnicas do fabricante, salvo se existir autorização em contrário do consumidor;

V – deixar as concessionárias ou permissionárias de fornecer serviços públicos adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos;

VI - deixar de assegurar a oferta de componentes e peças de reposição, enquanto não cessar a fabricação ou importação do produto, e, caso cessadas, de manter a oferta de componentes e peças de reposição por período razoável de tempo, nunca inferior à vida útil do produto ou serviço;

VII - impedir ou dificultar o acesso gratuito do consumidor às informações existentes em cadastros, fichas, registros de dados pessoais e de consumo, arquivados sobre ele, bem como sobre as respectivas fontes;

VIII – manter cadastro de consumidores sem serem objetivos, claros, verdadeiros e em linguagem de fácil compreensão, ou contendo informações negativas referentes a período superior a 5 (cinco) anos;

IX - deixar de comunicar, por escrito, ao consumidor a abertura de cadastro, ficha, registro de dados pessoais e de consumo, quando não solicitada por ele;

X - deixar de corrigir, imediata e gratuitamente, a inexatidão de dados e cadastros, quando solicitado pelo consumidor;

XI - deixar de comunicar ao consumidor, no prazo de 5 (cinco) dias úteis, as correções cadastrais por ele solicitadas;

XII – deixar o fornecedor, na publicidade de seus produtos ou serviços, de manter em seu poder, para informação dos legítimos interessados, os dados fáticos, técnicos e científicos que dão sustentação à mensagem;

XIII – promover publicidade enganosa ou abusiva;

XIV – deixar fornecedor de entregar orçamento prévio, discriminando o valor da mão-de-obra, dos materiais e equipamentos a serem empregados, as condições de pagamento, bem como as datas de início e término dos serviços;

XV - executar serviços sem a prévia elaboração de orçamento e autorização expressa do consumidor, ressalvadas as decorrentes de práticas anteriores entre as partes;

XVI - deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação ou variação de seu termo inicial a seu exclusivo critério;

XVII - deixar de cumprir, no caso de fornecimento de produtos e serviços, o regime de preços tabelados, congelados, administrados, fixados ou controlados pelo Poder Público;

XVIII - submeter o consumidor inadimplente a ridículo ou a qualquer tipo de constrangimento ou ameaça;

XIX – deixar de restituir ao consumidor quantia indevidamente cobrada, pelo valor igual ao dobro do excesso;

XX - propor ou aplicar índices ou formas de reajuste alternativo, bem como fazê-lo em desacordo com aquele que seja legal ou contratualmente permitido;

XXI – inserir no instrumento de contrato cláusula abusiva;

XXII – exigir multa de mora superior ao limite legal;

XXIII – elevar sem justa causa, o preço de produtos ou serviços;

XXIV – deixar de assegurar ao consumidor a liquidação antecipada do débito total ou parcialmente, mediante redução proporcional dos juros;

XXV – inserir no instrumento de contrato cláusula que estabeleça perda total das prestações pagas em benefício do credor que, em razão do inadimplemento, pleitear a resolução do contrato e a retomada do produto alienado.

Art. 26. As infrações enquadradas no Grupo IV são as seguintes:

I – expor à venda produtos deteriorados, alterados, adulterados, avariados, falsificados, corrompidos, fraudados, nocivos à vida ou à saúde, ou perigosos;

II – colocar ou ser responsável pela colocação no mercado de consumo, de produto ou serviço que sabe ou deveria saber apresentar alto grau de nocividade ou periculosidade à saúde ou à segurança;

III – deixar de informar de maneira ostensiva e adequada a respeito da nocividade ou periculosidade de produtos ou serviços potencialmente nocivos ou perigosos à saúde ou à segurança, ou deixar de adotar outras medidas cabíveis em cada caso concreto;

IV - deixar de comunicar à autoridade competente a periculosidade do produto ou serviço, quando do lançamento dos mesmos no mercado de consumo, ou quando da verificação posterior da existência do risco;

V - deixar de comunicar aos consumidores, por meio de anúncios publicitários, a periculosidade do produto ou serviço, quando do lançamento dos mesmos no mercado de consumo, ou quando da verificação posterior da existência do risco;

VI - deixar de reparar os danos causados aos consumidores por defeitos decorrentes de projetos, fabricação, construção, montagem, manipulação, apresentação ou acondicionamento de seus produtos ou serviços, ou por informações insuficientes ou inadequadas sobre a sua utilização e risco.

## **Seção II**

### **DA INSCRIÇÃO EM DÍVIDA ATIVA**

Art. 27. Não sendo recolhido o valor da multa aplicada, em 30 (trinta) dias da ciência do autuado sobre decisão administrativa definitiva, será o débito inscrito em dívida ativa do Município de Passo Fundo, para subsequente cobrança executiva.

Art. 28. A Secretaria de Finanças será responsável pela inscrição, em dívida ativa do Município, dos débitos referidos no artigo anterior.

Parágrafo único. O PROCON encaminhará periodicamente à Secretaria de Finanças as informações necessárias ao cumprimento do previsto no *caput*.

## **Seção III**

### **DA DESTINAÇÃO DOS RECURSOS**

Art. 29. Os valores arrecadados pela cobrança de multas aplicadas na conformidade desta Lei serão destinados ao FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DIFUSOS, criado pela Lei nº 4.005, de 22 de janeiro de 2003, e utilizados para financiamento de projetos relacionados com os objetivos da Política Municipal de Relações de Consumo, com a defesa dos direitos básicos do consumidor e com a modernização administrativa do PROCON Municipal.

## **CAPÍTULO IV**

### **DISPOSIÇÕES FINAIS**

Art. 30. No desempenho de suas funções os órgãos do Sistema Municipal de Defesa do Consumidor poderão manter convênios com entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos para a persecução dos fins desta Lei, com a aprovação prévia do Conselho Municipal de Defesa do Consumidor.

Art. 31. Compete à Prefeitura Municipal fornecer a infra-estrutura necessária para o funcionamento dos órgãos públicos municipais disciplinados nesta Lei.

Art 32. Este código entra em vigor na data da sua publicação.

**GABINETE DO PREFEITO**, Centro Administrativo Municipal, em 16 de abril de 2008.

**AIRTON LÂNGARO DIPP**

Prefeito Municipal

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)