

# O CONSUMIDOR E OS ADMINISTRADOS NA JURISPRUDÊNCIA CONSTITUCIONAL RECENTE

Milso Nunes Veloso de Andrade

*Mestrando em Direito (Instituto Brasiliense de Direito Público).  
Bacharel em Direito (Centro Universitário do Distrito Federal).  
Mestre e Bacharel em Administração (Universidade de São Paulo).  
Consultor Legislativo da área de Direito do Consumidor, Bancário,  
Empresarial e Finanças em Geral e Professor do Centro de  
Formação e Aperfeiçoamento de Pessoal, da Câmara dos Deputados..  
Advogado (OAB-DF). Eisenhower Fellow (Filadélfia - PA, EUA).*

## RESUMO

O presente artigo analisa as medidas adotadas pelo Legislador Constituinte, Reformador e Infraconstitucional relativamente aos direitos e à defesa do consumidor, dos usuários de serviços públicos e dos administrados em geral, no período de vinte anos da Constituição-cidadã.

Anotam-se a expressividade e alcance das garantias do Estado à defesa do consumidor e em favor de todos aqueles que dependem de informações e providências pelas repartições públicas, para exercício de direitos, com particular atenção à interpretação das normas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal<sup>1</sup> e à evolução da legislação consumerista substantiva – o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078, de 1990).

## ABSTRACT

This paper analyses the constitutional and legal measures related to the defense of the consumers, the public services users and the citizens in general, during the two decades period of the called “Citizen Constitution” of Brazil.

Also, we notice the State guarantees’ reaching and meaning overall both consumer’s defense and those people depending on public agencies’ provisions and informations, in order to exercise individual rights, with special attention to the Brazilian Supreme Court jurisprudence as so as the main consumer’s law, v. g., the Consumer’s Defense and Protection Code (Law nº 8.078/1990).

---

<sup>1</sup> As decisões jurisprudenciais ilustrativas do texto são apresentadas como “notas de fim” e foram colhidas da publicação “A Constituição e o Supremo Tribunal Federal”. BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Disponível em : [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br). Extraído em : 31/5/2008.

**SUMÁRIO:** Introdução. A defesa do consumidor como garantia fundamental e obrigação do Estado. Competência legislativa concorrente e arguições de inconstitucionalidade. Tributação, ordem econômica e o direito à informação. O usuário de serviços públicos, o administrado em geral e o exercício da cidadania. A evolução textual do Código de Proteção e Defesa do Consumidor. A Ação Civil Pública na defesa do consumidor. Conclusão.

**PALAVRAS-CHAVE:** Constituição-cidadã. Consumidor. Cidadania. Usuário de serviços públicos. Administrado. Garantias fundamentais. Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

*“Todos os nossos problemas procedem da injustiça. O privilégio foi o estigma deixado pelas circunstâncias do povoamento e da colonização, e de sua perversidade não nos livraremos sem a mobilização da consciência nacional. (...) Se o Governo deve intervir no processo econômico, que a sua ação busque a paz social. Ali, de onde se ausenta a consciência ética, deve impor-se o poder arbitral do Estado.”*

*(Ulisses Guimarães. Os profetas do amanhã. Discurso na instalação da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988.)*

## **Introdução**

Um dos aspectos mais marcantes da idéia de “Constituição-Cidadã”, que intitula a Lei Maior brasileira é o instituto da defesa do consumidor. Ele está inserido de forma indelével em diferentes capítulos da Carta, sob duas perspectivas que, embora terminologicamente diferenciadas, têm por resultado a curatela daquele que, numa relação jurídica de consumo, se apresenta vulnerável: o consumidor em perspectiva genérica e o usuário de serviços públicos, especialmente considerado.<sup>2</sup>

No primeiro sentido, parece-nos que a expressão “defesa do consumidor” leva a uma postura de defesa *a priori*, numa ótica paternal<sup>3</sup>: o Estado contra os fornecedores; no

---

<sup>2</sup> José Afonso da Silva (Curso de direito constitucional positivo, 14 ed. São Paulo : Malheiros, 1997, pp. 254-255) consigna que “a Constituição foi tímida no dispor sobre a proteção dos consumidores. Estabeleceu que o Estado proverá, na forma da lei, a defesa do consumidor (art. 5º, XXXII)”, realçando a importância de sua inserção dentre os direitos fundamentais, ou seja, conferindo àqueles a titularidade de tais direitos, bem como adverte-nos para a regra do artigo 170, V, da CF/88, que toma a defesa do consumidor como princípio da ordem econômica, o que, nos dizeres de Gomes Canotilho e Vital Moreira, vem a “legitimar todas as medidas de intervenção estatal necessárias a assegurar a proteção prevista”. (Cf. GUGLINKI, Vitor Vilela. Direito do consumidor : STJ diverge sobre defesa de interesses individuais pelo MP. Consultor Jurídico, 26/2/2007. Disponível em : <http://conjur.estadao.com.br/static/text/53177,1>. Extraído em : 1/6/2008.)

<sup>3</sup> “Em face da atual Constituição, para conciliar o fundamento da livre iniciativa e do princípio da livre concorrência com os da defesa do consumidor e da redução das desigualdades sociais, em conformidade com os **ditames da justiça social**, pode o Estado, por via legislativa, regular a política de preços de bens e de serviços,

segundo – “usuário de serviços públicos”, a ênfase se apresenta mais madura e, o indivíduo como “cidadão com direitos”. Talvez, por isto mesmo, esta segunda vertente ainda não tenha se desenvolvido a ponto de mudar substancialmente a prestação de serviços públicos em nosso País.

Com esse pano de fundo, a apresentação da vontade expressa do Legislador Constituinte e Reformador em relação ao consumidor, a introdução de normas infraconstitucionais disciplinadoras da garantia e demais disposições constitucionais pertinentes, a evolução interpretativa dos dispositivos constitucionais e legais por parte do Supremo Tribunal Federal (STF), os avanços obtidos a partir dos postulados fundamentais e de suas alterações, assim como a crítica das tarefas a cumprir no plano infraconstitucional, são o objeto deste trabalho.

### ***A defesa do consumidor como garantia fundamental e obrigação do Estado***

O primeiro destaque é a inserção da norma programática de promoção, pelo Estado, da defesa do consumidor, cuja exegese quanto a sua abrangência e limites restou subordinada à lei ordinária, porém, inserida no elenco dos direitos e garantias fundamentais.<sup>4</sup>

É bem possível que se possa afirmar que o complemento ao construto de 1988 já tenha demonstrado a dificuldade esperada, pela oposição das forças econômicas conservadoras<sup>5</sup>, cujos interesses haveriam de ser contrariados com a aprovação e implementação de uma legislação avançada e sintonizada com as normas de proteção e defesa do consumidor de outros países.<sup>6</sup>

Assim, a força cogente dessa garantia resta entendida como não retroativa a período anterior à edição da Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 – o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC)<sup>7</sup>, em casos específicos como o da subordinação, ao Estatuto

---

abusivo que é o poder econômico que visa ao aumento arbitrário dos lucros.” (ADI 319-QO, Rel. Min. Moreira Alves, julgamento em 3-3-93, DJ de 30-4-93)

<sup>4</sup> “Art. 5º (...) XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor; (...)”

<sup>5</sup> Durante seminário realizado na Câmara dos Deputados, 29/11/2000, o ex-Deputado Joaci Góes, relator do projeto de lei do CDC afirmou, no entanto, que “Duas coisas permitiram que esse Código fosse aprovado. Em primeiro lugar, o fato de que seu Relator era um empresário. Se o Relator (...) fosse um Deputado de um partido de esquerda, não teria saído. Teria sido colocado sob suspeição. Isso é absolutamente inegável. (...) Em segundo lugar (...) o Relator tem a responsabilidade, mas a qualidade e a autoridade de seu trabalho vai depender da abertura com que espelhe o sentimento da sociedade.” (In BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Centro de Documentação e Informação. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor : avaliação e perspectivas. Série ação parlamentar, n. 159. Brasília : Câmara dos Deputados, 2001, p. 26.

<sup>6</sup> “(...) importante inovação legislativa, que, após a Resolução nº 39/248, de 9 de abril de 1985, da Assembléia Geral da ONU e depois das leis editadas na Espanha, em Portugal, no México, em Quebec, na Alemanha, nos Estados Unidos, se tornara evidente que entre nós não poderia tardar.” (Cf. Paulo Brossard, in GRINOVER, Ada Pellegrini *et alii*. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor : comentado pelos autores do anteprojeto. 7 ed. rev. amp. Rio de Janeiro : Forense, 2001, Prefácio.)

<sup>7</sup> É possível que o complemento ao construto de 1988 já tenha demonstrado a dificuldade esperada, pela oposição de forças econômicas conservadoras cujos interesses haveriam de ser contrariados com a aprovação e

Substantivo Consumerista, dos serviços de natureza financeira em geral e bancária, em particular, sucumbindo ao postulado do ato jurídico perfeito.<sup>8</sup>

Isso não obstante, a novidade relativamente recente nesta discussão é a confirmação, por nossa Corte Maior, da disposição especial inclusive constante do § 2º do art. 3º combinada com a definição do art. 2º da referida lei: “Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final. (...) § 2º **Serviço** é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, **inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária**, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista.”<sup>9</sup>

### *Competência legislativa concorrente e argüições de inconstitucionalidade*

A competência legislativa da matéria (“consumo”) é concorrente, nos termos do art. 24, V, da Constituição, o que foi assentado conclusivamente pelo STF, no correr do presente ano de 2008.<sup>10</sup> Mas a competência da União, nesse âmbito, limita-se ao estabelecimento de normas gerais, nos termos do § 1º da referida norma constitucional e, como ocorre com outras matérias por esta abrangidas, aquela Corte termina por avocar a si, na falta de explicitação diferenciadora em sede de lei ordinária, quais conteúdos são, ou não, normas gerais ou específicas (estas de competência dos Estados e do Distrito Federal). Isso leva, também, a insegurança jurídica e enseja discricionariedade, na busca de uma linha divisória entre o que podem ou não regular as unidades da federação, por suas Assembleias Legislativas ou Câmara Distrital, e os Municípios, por suas Câmaras Municipais,

---

implementação de uma legislação avançada. Isso poderá explicar, a par da imensa tarefa de regulamentação do Texto em seus diversos aspectos, que o prazo de cento e vinte dias estabelecido no art. 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para elaboração, pelo Congresso Nacional, do “código de defesa do consumidor”, restasse frustrado, somente vindo a se concretizar, o diploma legal, dois anos após a promulgação da Carta.

<sup>8</sup> “Código de Defesa do Consumidor: contrato firmado entre instituição financeira e seus clientes referente à caderneta de poupança: não obstante as normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor alcancem as instituições financeiras (cf. ADIn 2.591, 7-6-2006, Pleno, Eros Grau), não é possível a sua aplicação retroativa, sob pena de violação do art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal. Precedente (RE 205.999, 16.11.99, Moreira, RTJ 173/263).” (RE 395.384-ED, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 26-4-07, DJ de 22-6-07)

<sup>9</sup> “(...) CDC. Código de Defesa do Consumidor. Art. 5º, XXXII, da CB/88. Art. 170, V, da CB/88. Instituições financeiras. Sujeição delas ao Código de Defesa do Consumidor. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente. As instituições financeiras estão, todas elas, alcançadas pela incidência das normas veiculadas pelo Código de Defesa do Consumidor. ‘Consumidor’, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor, é toda pessoa física ou jurídica que utiliza, como destinatário final, atividade bancária, financeira e de crédito. Ação direta julgada improcedente.” (ADI 2.591-ED, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 14-12-06, DJ de 13-4-07)

<sup>10</sup> “(...) afastou-se a alegação de que a norma impugnada teria usurpado competência da União para legislar sobre direito comercial e comércio interestadual (...), ao fundamento de que ela apenas teria visado à proteção ao consumidor, no sentido de que lhe fossem fornecidas informações sobre as características de produtos comercializados no referido Estado-membro. Asseverou-se que o art. 24, V, da CF atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre a produção e o consumo. (...) Precedentes citados: ADI 1980 MC/PR (DJ de 25-2-2000); ADI 1286/SP (DJ de 6-9-96).” (ADI 2.832, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7-5-08, Informativo 505)

especialmente quando se propõem a tratar problemas específicos não parametrizados pelo CDC.

Merece, portanto, reflexão a necessidade de se adotar de lei fixando expressamente as tais “normas gerais”, no âmbito ou adicionalmente às disposições do CDC, para que se evitem as Ações Diretas de Inconstitucionalidade, de resto bastante comuns, movidas contra as decisões parlamentares estaduais/distritais, eis que estas terminam por avançar sobre questões, no afã de exercerem a competência legislativa plena prevista no § 3º do mesmo art. 24 da Constituição.<sup>11</sup> Essas normas precisariam também distinguir ou, pelo menos, atribuir diretrizes para o que, em relação ao direito do consumidor e relações de consumo, se poderia compreender como atribuição legislativa municipal.<sup>12</sup>

Outra que pode suscitar indefinições e arguições de inconstitucionalidade de lei em tese ou ato normativo estadual, distrital ou municipal é a competência, igualmente

---

<sup>11</sup> Os casos a seguir ilustram muito bem esse diagnóstico (grifamos): i - “Lei n. 3.706/2006, do Distrito Federal, que dispõe sobre ‘a afixação de tabela relativa a taxas de juros e de rendimentos de aplicações financeiras pelas instituições bancárias e de crédito’. **Usurpação da competência privativa da União para fixar normas gerais relativas às relações de consumo** (CF, art. 24, V, §1º). (ADI 3.668, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-9-07, *DJ* de 19-12-07)

ii - “Lei 14.861/05, do Estado do Paraná. Informação quanto à presença de organismos geneticamente modificados em alimentos e ingredientes alimentares destinados ao consumo humano e animal. Lei federal 11.105/05 e Decretos 4.680/03 e 5.591/05. Competência legislativa concorrente para dispor sobre produção, consumo e proteção e defesa da saúde. Art. 24, V e XII, da Constituição Federal. (...) **Ocorrência de substituição — e não suplementação — das regras que cuidam das exigências, procedimentos e penalidades relativos à rotulagem informativa de produtos transgênicos por norma estadual que dispôs sobre o tema de maneira igualmente abrangente. Extrapolação, pelo legislador estadual, da autorização constitucional voltada para o preenchimento de lacunas acaso verificadas na legislação federal.** Precedente: ADI 3.035, Rel. Min. Gilmar Mendes, *DJ* 14-10-05.” (ADI 3.645, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 31-5-06, *DJ* de 1º-9-06)

iii - “Ação direta. Resolução n. 12.000-001, do Secretário de Segurança do Estado do Piauí. Disciplina do horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, consumo e assuntos análogos. Inadmissibilidade. Aparência de ofensa aos arts. 30, I, e 24, V e VI, da CF. Usurpação de competências legislativas do Município e da União. Liminar concedida com efeito *ex nunc*. **Aparenta inconstitucionalidade a resolução de autoridade estadual que, sob pretexto do exercício do poder de polícia, discipline horário de funcionamento de estabelecimentos comerciais, matéria de consumo e assuntos análogos.**” (ADI 3.731-MC, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 29-8-07, *DJ* de 11-10-07). No mesmo sentido: ADI 3.691, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 29-8-07, *DJE* de 9-5-08.”

iv - “Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 5.652, do Estado do Espírito Santo. Comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis. Gás liquefeito de petróleo engarrafado (GLP). Diretrizes relativas à requalificação dos botijões. (...) **A lei hostilizada limita-se a promover a defesa do consumidor, dando concreção ao disposto no artigo 170, V, da Constituição do Brasil. O texto normativo estadual dispõe sobre matéria da competência concorrente** entre a União, os Estados-Membros e o Distrito Federal.” (ADI 2.359, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27-9-06, *DJ* de 7-12-06)

v - “Lacres eletrônicos nos tanques dos postos de combustíveis. **Competência concorrente que permite ao Estado regular de forma específica aquilo que a União houver regulado de forma geral.**” (ADI 2.334, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 24-4-03, *DJ* de 30-5-03)

<sup>12</sup> “Art. 30. Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)”

concorrente, prevista no inciso VIII do art. 24 da Constituição, em relação à legislação infraconstitucional tratando da “responsabilidade por dano (...) ao consumidor”. Neste caso, à semelhança de decisões já anotadas, o STF se demonstra cauteloso, reafirmando a competência concorrente, diante do disposto no art. 55 do CDC, relativamente ao estabelecimento e aplicação de sanções administrativas<sup>13</sup>: “A União, os Estados e o Distrito Federal, em caráter concorrente e nas suas respectivas áreas de atuação administrativa<sup>14</sup>, baixarão normas relativas à produção, industrialização, distribuição e consumo de produtos e serviços” (*caput*); “As sanções previstas neste artigo serão aplicadas pela autoridade administrativa, no âmbito de sua atribuição, podendo ser aplicadas cumulativamente, inclusive por medida cautelar, antecedente ou incidente de procedimento administrativo.” (parágrafo único).

A fiscalização e inspeção de alimentos, “compreendido o controle de seu teor nutricional” e de bebidas e águas para consumo humano é objeto de disciplina específica no art. 200, VI, da Carta Magna, que conferiu, portanto, *status* constitucional a essa competência do Sistema Único de Saúde, com eficácia plena.

### ***Tributação, ordem econômica e o direito à informação***

---

<sup>13</sup> "DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI Nº 12.420, DE 13.01.1999, DO ESTADO DO PARANÁ, QUE ASSEGURA AO CONSUMIDOR O DIREITO DE OBTER INFORMAÇÕES SOBRE NATUREZA, PROCEDÊNCIA E QUALIDADE DOS PRODUTOS COMBUSTÍVEIS, COMERCIALIZADOS NOS POSTOS REVENDADORES SITUADOS NAQUELA UNIDADE DA FEDERAÇÃO. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTS. 22, I, IV e XII, 177, §§ 1º e 2º, I e III, 238 e 170, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MEDIDA CAUTELAR. 1. A plausibilidade jurídica da Ação Direta de Inconstitucionalidade ficou consideravelmente abalada, sobretudo diante das informações do Exmo. Sr. Governador do Estado do Paraná. 2. Com efeito, a Constituição Federal, no art. 24, incisos V e VIII, atribui competência concorrente à União, aos Estados e ao Distrito Federal para legislar sobre produção e consumo e responsabilidade por dano ao consumidor. (...) 3. No caso, a um primeiro exame, o Estado do Paraná, na Lei impugnada, parece haver exercido essa competência suplementar, sem invadir a esfera de competência da União, para normas gerais. Aliás, o próprio Código do Consumidor, instituído pela Lei Federal nº 8.078, de 1990, no art. 55, a estabeleceu. 4. E, como ficou dito, o diploma acimado de inconstitucional não aparenta haver exorbitado dos limites da competência legislativa estadual (suplementar), nem ter invadido a esfera de competência concorrente da União, seja a que ficou expressa no Código do Consumidor, seja na legislação correlata, inclusive aquela concernente à proteção do consumidor no específico comércio de combustíveis. 5. É claro que um exame mais aprofundado, por ocasião do julgamento de mérito da Ação, poderá detectar alguns excessos da Lei em questão, em face dos limites constitucionais que se lhe impõem, mas, por ora, não são eles vislumbrados, neste âmbito de cognição sumária, superficial, para efeito de concessão de medida cautelar. 6. Ausente o requisito da plausibilidade jurídica, nem é preciso verificar se o do "periculum in mora" está preenchido. Ademais, se tivesse de ser examinado, é bem provável que houvesse de militar no sentido da preservação temporária da eficácia das normas em foco. 7. Medida Cautelar indeferida. Plenário: votação unânime." (ADI 1.980-MC, Rel. Min. Sydney Sanches, julgamento em 4-8-99, DJ de 25-2-00)

<sup>14</sup> A definição operacional da atuação concorrente prevista no citado artigo 55, em obediência ao disposto no art. 2º da Lei nº 8.656, de 21 de maio de 1993, se fez, inicialmente, pelo Decreto nº 861, de 9 de julho de 1993, sucedido pelo Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, que “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 de julho de 1993, e dá outras providências”.

No capítulo tributário da Lei Maior, além das regras sobre as pessoas alcançadas pela incidência ou isenção tributária, que necessariamente afetam o consumidor, chamam a atenção à ressalva genérica e às vedações contidas no *caput* do art. 150: “Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: (...) como limitações ao poder de tributar e de legislar sobre a matéria. Também, em relação ao direito de informação, a diretriz contida em seu § 5º: “A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”.<sup>15</sup>

Essa diretriz, assim como, em mais amplo espectro, o inciso XXXII do art. 5º, já comentado, foi instrumentalizada pelas disposições contidas:

- a) no inciso IV do art. 4º do CDC - princípio da “educação e informação de fornecedores e consumidores, quanto aos seus direitos e deveres, com vistas à melhoria do mercado de consumo”;
- b) nos incisos II a IV do art. 6º, direito a:
  1. “educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações”;
  2. “informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem”;
  3. “proteção contra a publicidade enganosa e abusiva, métodos comerciais coercitivos ou desleais, bem como contra práticas e cláusulas abusivas ou impostas no fornecimento de produtos e serviços”.

---

<sup>15</sup> “(...) o direito à informação, como direito básico e ao mesmo tempo instrumento de proteção e defesa do consumidor, possui suas raízes em diplomas normativos de natureza internacional. 4.1. A *Resolução ONU 39/248* (...) que trata da proteção do consumidor. Tal direito está reconhecido no Capítulo II, *Princípios Gerais*, número 3, letra c, em que se prevê o ‘acesso dos consumidores à informação adequada que lhes capacite a fazer escolhas conscientes de acordo com seus desejos e necessidades individuais ...’ (...) 4.2. *Pacto de São José da Costa Rica* (...) a Convenção Americana de Direitos Humanos de 1969 (...) O artigo 26, Capítulo III, determina que os Estados-partes adotem providências no sentido de efetivar os direitos que decorrem das normas econômicas (...) constantes da Carta da Organização dos Estados Americanos. Esta, em seu artigo 39, “b”, “i”, tratando do desenvolvimento econômico e social, determina aos Estados membros que envidem esforços no sentido de realizar, entre outras ações, ‘...medidas destinadas a promover a expansão de mercados e a obter receitas seguras para os produtores, fornecimentos adequados e seguros para os consumidores, e preços estáveis que sejam ao mesmo tempo recompensadores para os produtores e equitativos para os consumidores’. (...) 4.4. A *Lei 8.137 de 27 de dezembro de 1990* (...) que “define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências”. O inciso VII do artigo 7º trata da informação falsa ou enganosa sobre a natureza ou qualidade de bem ou serviço que induz o consumidor a erro.” (Cf. FREITAS FILHO, Roberto. Os alimentos geneticamente modificados e o direito do consumidor à informação : Uma questão de cidadania. In *Revista de Informação Legislativa*, Brasília : Senado Federal / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 40, n. 158, abr./jun. 2003, pp. 146-147.)

A defesa do consumidor aparece também, no Texto Fundamental de nossa República como princípio de observação compulsória no ordenamento econômico geral, considerado como um dos “ditames da justiça social” (art. 170, *caput* e inciso V).<sup>16</sup>

O direito à informação se coaduna perfeitamente com os princípios da ordem econômica, não havendo falar em inconstitucionalidade material de sua coexistência, conclusão para a qual o Supremo Tribunal Federal já construiu, também, precedentes.<sup>17</sup>

Não menos importante, também se preocupou o Legislador Constituinte com a inserção, nos marcos regulatórios da prestação de serviços públicos, da especificação dos direitos dos usuários, nos termos do inciso II do art. 175. Tais normas devem ser coordenadas e interpretadas à luz de outros comandos constitucionais, como os promotores da redução das desigualdades sociais e da garantia de acesso igualitário aos bens e serviços públicos.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> “É, portanto, possível afirmar, com base nos termos constitucionais, que a defesa do consumidor respalda-se no ideal de justiça social e constitui meio hábil de atingir a existência digna e legítima, a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa.” (Cf. PEDERIVA, João Henrique. O direito do consumidor, o sistema financeiro e os cartões de crédito. In Revista de Informação Legislativa, Brasília : Senado Federal / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 39, n. 153, jan./mar. 2002, pp. 203.)

<sup>17</sup> Nesse sentido (grifamos): i - “O Tribunal, por maioria, julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Confederação Nacional da Indústria - CNI para declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘no Brasil’, contida no art. 2º da Lei n. 13.519/2002, do Estado do Paraná — que estabelece obrigatoriedade de informação, nos rótulos de embalagens de café comercializado no Paraná, da porcentagem de cada espécie vegetal de que se compõe o produto —, a fim de evitar qualquer dúvida de que aquela unidade federada estivesse legislando para outros Estados-membros (‘Art. 2º. As disposições desta lei aplicam-se ao café torrado em grão, ao café torrado moído, ao café solúvel e a todas as demais formas em que o café, destinado ao consumo humano, puro ou em mistura com outros produtos alimentícios, seja comercializado no Brasil’). (...) Também se **rejeitou a assertiva de afronta aos princípios constitucionais da livre iniciativa e da livre concorrência (CF, art. 170, IV), tendo em conta o referido objetivo dessa lei, enfatizando, no ponto, que o inciso V desse mesmo dispositivo constitucional estabelece, como princípio da ordem econômica, a defesa do consumidor. Mencionou-se, ademais, o disposto no art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor, que garante, como direito básico de todo consumidor, a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como os riscos que apresentem.** Assentou-se, ainda, que se houvesse desrespeito ao texto constitucional, ele seria indireto.” (ADI 2.832, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 7-5-08, Informativo 505)

ii - “Ação direta de inconstitucionalidade. Lei n. 5.652, do Estado do Espírito Santo. Comercialização de produtos por meio de vasilhames, recipientes ou embalagens reutilizáveis. (...) A compra de gás da distribuidora ou de seu revendedor é operada concomitantemente à realização de uma troca, operada entre o consumidor e o vendedor de gás. Trocam-se botijões, independentemente de qual seja a marca neles forjada. Dinamismo do mercado do abastecimento de gás liquefeito de petróleo. **A lei hostilizada limita-se a promover a defesa do consumidor, dando concreção ao disposto no artigo 170, V, da Constituição do Brasil.**” (ADI 2.359, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 27-9-05, *DJ* de 7-12-06)

iii - “Farmácia. Fixação de horário de funcionamento. Assunto de interesse local. **A fixação de horário de funcionamento para o comércio dentro da área municipal pode ser feita por lei local, visando o interesse do consumidor e evitando a dominação do mercado por oligopólio.**” (RE 189.170, Rel. p/ o ac. Min. Maurício Corrêa, julgamento em 1º-2-01, *DJ* de 8-8-03)

<sup>18</sup> Exemplo de particular relevância é o seguinte acórdão, que atesta a constitucionalidade de lei que prevê tratamento especial com o fito de aplicação do Princípio da Igualdade, em relação a portadores de necessidades

## *O usuário de serviços públicos, o administrado em geral e o exercício da cidadania*

No capítulo da Administração Pública, a nova redação do § 3º do art. 37, quando do advento da Reforma Administrativa (Emenda nº 19, de 4 de junho de 1998) introduziu importantíssimo comando, para que o consumidor seja protegido também em relação ao Estado (grifamos):

Art. 37. ....

§ 3º A lei disciplinará as formas de **participação do usuário na administração pública direta e indireta**<sup>19</sup>, regulando especialmente:

I - as **reclamações relativas à prestação dos serviços públicos** em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II - o **acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo**, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III - a **disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública**.

Essas disposições, ainda que dependentes de lei disciplinadora, se alinham à perfeição e especializam as garantias do art. 5º, XXXIII e XXXIV, “a” e “b”, da Constituição, que tratam do direito à informações de interesse, individual coletivo ou difuso, do direito de petição e de representação, podendo abranger, por óbvio, reclamações pela falta ou deficiência do serviço público (grifamos):

Art. 5º .....

---

especiais usuários de transportes coletivos públicos (grifamos): “O Tribunal, por maioria, julgou improcedente pedido formulado em ação direta ajuizada pela Associação Brasileira das Empresas de Transporte Rodoviário Intermunicipal, Interestadual e Internacional de Passageiros - ABRATI contra a Lei nacional 8.899/94, que concede passe livre no sistema de transporte coletivo interestadual às pessoas portadoras de deficiência, comprovadamente carentes. (...) Tendo em conta o disposto no art. 175, parágrafo único, II, da CF, aduziu-se que **a pessoa portadora de carências especiais haveria de ser considerada como um potencial usuário do serviço público de transporte coletivo interestadual, e tratando-se de titular de condição diferenciada, nesta condição haveria de ser cuidado pela lei**, tal como se deu com o diploma questionado. Rejeitou-se, de igual modo, a apontada ofensa ao princípio da igualdade, ao fundamento de que a lei em questão teria dado forma justa ao direito do usuário que, pela sua diferença, haveria de ser tratado nesta condição desigual para se igualar nas oportunidades de ter acesso àquele serviço público.” (ADI 2.649, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 8-5-08, Informativo 505)

<sup>19</sup> “Além das modalidades explícitas, mas espasmódicas, de democracia direta — o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular (art. 14) — a Constituição da República aventa oportunidades tópicas de participação popular na administração pública (v.g., art. 5º, XXXVIII e LXXIII; art. 29, XII e XIII; art. 37, § 3º; art. 74, § 2º; art. 187; art. 194, § único, VII; art. 204, II; art. 206, VI; art. 224). A Constituição não abriu ensanchas, contudo, à interferência popular na gestão da segurança pública (...).” (ADI 244, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 11-9-02, DJ de 31-10-02)

.....  
XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral<sup>20</sup>, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder<sup>21</sup>;

---

<sup>20</sup> Na espécie, os seguintes julgados: i - "Tribunal de Contas da União: **direito de acesso a documentos de processo administrativo. CF, art. 5º, XXXIII, XXXIV, b, e LXXII**; e art. 37. (...) direito da empresa-impetrante, permissionária de uso, ter vista dos autos da representação mencionada, a fim de obter elementos que sirvam para a sua defesa em processos judiciais nos quais figura como parte. Não incidência, no caso, de qualquer limitação às garantias constitucionais (incisos X e XXXIII, respectivamente, do art. 5º da CF). Ressalva da conveniência de se determinar que a vista pretendida se restrinja ao local da repartição, ou, quando permitida a retirada dos autos, seja fixado prazo para tanto." (MS 25.382, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 15-2-06, DJ de 31-3-06)

ii - "O Tribunal, por maioria, referendou liminar deferida em **arguição de descumprimento de preceito fundamental** (...) para o efeito de suspender a vigência da expressão 'a espetáculos de diversões públicas, que ficarão sujeitos à **censura**, na forma da lei, nem', contida na parte inicial do § 2º do art. 1º; do § 2º do art. 2º; da íntegra dos artigos 3º, 4º, 5º, 6º e 65; (...) da Lei 5.250/67 (Lei de Imprensa). (...). No mérito, entendeu-se configurada a plausibilidade jurídica do pedido, haja vista que **o diploma normativo impugnado não pareceria serviente do padrão de democracia e de imprensa vigente na Constituição de 1988 (CF, artigos 1º; 5º, IV, V, IX e XXXIII e 220, caput e § 1º)**. Considerou-se, ademais, presente o perigo na demora da prestação jurisdicional, afirmando-se não ser possível perder oportunidade de evitar que eventual incidência da referida lei, de nítido viés autoritário, colidisse com aqueles valores constitucionais da democracia e da liberdade de imprensa. (...)." (ADPF 130 MC, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 27-2-08, Informativo 496)

<sup>21</sup> Sobre esta alínea, destacam-se as seguintes decisões pretorianas (grifamos):

i - "O Ministério Público possui legitimidade para propor ação civil pública com o fim de obter certidão parcial do tempo de serviço que segurado tem averbado em seu favor. (...). Considerou-se que o direito à certidão traduziria prerrogativa jurídica, de extração constitucional destinada a viabilizar, em favor do indivíduo ou de uma determinada coletividade (como a dos segurados do sistema de previdência social), a defesa (individual ou coletiva) de direitos ou o esclarecimento de situações, de tal modo que a injusta recusa estatal em fornecer certidões, não obstante presentes os pressupostos legitimadores dessa pretensão, autorizaria a utilização de instrumentos processuais adequados, como o mandado de segurança ou como a própria ação civil pública, esta, nos casos em que se configurasse a existência de direitos ou interesses de caráter transindividual, como os direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos. Enfatizou-se que a existência, na espécie, de interesse social relevante, amparável mediante ação civil pública, restaria ainda mais evidenciada, ante a constatação de que os direitos individuais homogêneos ora em exame estariam revestidos, por efeito de sua natureza mesma, de índole eminentemente constitucional, a legitimar desse modo, a instauração, por iniciativa do *parquet*, de processo coletivo destinado a viabilizar a tutela jurisdicional de tais direitos." (RE 472.489-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 29-4-08, Informativo 504)

ii - "A garantia constitucional da ampla defesa afasta a exigência do depósito como pressuposto de admissibilidade de recurso administrativo." (RE 388.359, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 28-3-07, DJ de 22-6-07). No mesmo sentido: AI 398.933-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-07, DJ de 29-6-07; AI 408.914-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 2-4-07, DJ de 29-6-07; RE 389.383, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 28-3-07, DJ de 29-6-07; RE 390.513, Rel. Min. Marco Aurélio,

- b) a **obtenção de certidões em repartições públicas**, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal<sup>22</sup>;

Vale ressaltar que, para os casos de não atendimento do disposto nos incisos XXXIII e XXXIV, “a” e “b”, além dos recursos administrativos cabíveis, o administrado tem ao seu dispor o mandado de segurança, para suprir a omissão ou coibir lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, na forma do inciso LXIX do art. 5º da Constituição.

### ***A evolução textual do Código de Proteção e Defesa do Consumidor***

A Lei nº 8.078, de 1990, cujo anteprojeto foi elaborado por uma renomada equipe de juristas<sup>23</sup>, representou uma significativa mudança nas relações entre consumidores e fornecedores, destacando-se os seguintes pontos relevantes, em sua estrutura normativa:

- a) conceituação de consumidor, produto, serviço e fornecedor, tomadas em acepções bastantes abrangentes (arts. 1º a 3º);
- b) princípios e instrumentos da Política Nacional de Relações de Consumo, com respeito à dignidade, saúde, segurança, proteção de interesses

---

juízo em 28-03-07, DJ de 29-06-07. (*Nota: A partir do julgamento do RE 388.359 e da ADI 1.976, o Plenário do STF passou a entender que é inconstitucional tanto a exigência de depósito prévio quanto o arrolamento de bens e direitos como condição de admissibilidade de recurso administrativo. No mesmo sentido: RE 389.383; RE 390.513; AI 398.933-AgR e AI 408.914-AgR.*)

iii - "A exigência de depósito ou arrolamento prévio de bens e direitos como condição de admissibilidade de recurso administrativo constitui obstáculo sério (e intransponível, para consideráveis parcelas da população) ao exercício do direito de petição (CF, art. 5º, XXXIV), além de caracterizar ofensa ao princípio do contraditório (CF, art. 5º, LV). A exigência de depósito ou arrolamento prévio de bens e direitos pode converter-se, na prática, em determinadas situações, em supressão do direito de recorrer, constituindo-se, assim, em nítida violação ao princípio da proporcionalidade. Ação direta julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 32 da MP 1699-41 — posteriormente convertida na lei 10.522/2002 —, que deu nova redação ao art. 33, § 2º, do Decreto 70.235/72." (ADI 1.976, Rel. Min. Joaquim Barbosa, julgamento em 28-3-07, DJ de 18-5-07)

iv - "O direito de petição, presente em todas as Constituições brasileiras, qualifica-se como importante prerrogativa de caráter democrático. Trata-se de instrumento jurídico-constitucional posto à disposição de qualquer interessado — mesmo daqueles destituídos de personalidade jurídica —, com a explícita finalidade de viabilizar a defesa, perante as instituições estatais, de direitos ou valores revestidos tanto de natureza pessoal quanto de significação coletiva. Entidade sindical que pede ao Procurador-Geral da República o ajuizamento de ação direta perante o STF. *Provocatio ad agendum*. Pleito que traduz o exercício concreto do direito de petição. Legitimidade desse comportamento." (ADI 1.247-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 17-8-95, DJ de 8-9-95)

<sup>22</sup> "Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 178 da Lei Complementar n. 19, de 29 de dezembro de 1997, do Estado do Amazonas. Extração de certidões, em repartições públicas, condicionada ao recolhimento da 'taxa de segurança pública'. violação à alínea b do inciso XXXIV do 5º da Constituição Federal. Ação julgada procedente." (ADI 2.969, Rel. Min. Carlos Britto, julgamento em 29-3-07, DJ de 22-6-07)

<sup>23</sup> Ada Pellegrini Grinover, Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, Daniel Roberto Fink, José Geraldo Brito Filomeno, Kazuo Watanabe, Nelson Nery Júnior e Zelmo Denari são os autores do anteprojeto de lei, publicado no Diário Oficial da União de 4 de janeiro de 1989, segundo anotou Paulo Brossard, então Ministro da Justiça, em Prefácio (In GRINOVER, Ada Pellegrini *et alii*. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor : comentado pelos autores do anteprojeto. 7 ed. rev. amp. Rio de Janeiro : Forense, 2001.)

- econômicos, melhoria da qualidade de vida dos consumidores e à transparência<sup>24</sup> e harmonia das relações de consumo (arts. 4º e 5º);
- c) direitos básicos do consumidor, sem prejuízo de outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais, de outras leis, de regulamentos administrativos ou dos princípios gerais do direito, da analogia, dos costumes e da equidade (arts. 6º e 7º);
  - d) qualidade de produtos e serviços e prevenção e reparação de danos, incluindo regras de decadência e prescrição e a possibilidade de desconsideração da personalidade jurídica do fornecedor (arts. 8º a 28);
  - e) práticas comerciais: oferta, publicidade, práticas abusivas, cobrança de dívidas, bandos de dados e cadastros de consumidores (arts. 29 a 45);
  - f) proteção contratual, elenco de cláusulas consideradas abusivas *a priori* e contratos de adesão (arts. 46 a 54);
  - g) sanções administrativas (arts. 55 a 60);
  - h) infrações e sanções penais (arts. 61 a 80);
  - i) defesa de interesses ou direitos individuais ou coletivos (difusos, coletivos e individuais homogêneos) do consumidor em juízo – legitimidade para propor ação, tipos de ação, questões processuais e efeitos da coisa julgada (arts. 81 a 104);
  - j) organização e coordenação do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor (arts. 105 e 106);
  - k) convenção coletiva de consumo (arts. 107 e 108);
  - l) disposições finais, incluindo diversas alterações à Lei da Ação Civil Pública (Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985), especialmente para acrescentar o interesse do Ministério Público em proteger os interesses difusos ou coletivos e introduzir a figura do compromisso de ajustamento de conduta, com eficácia de título executivo extrajudicial (arts. 109 a 119).

Naturalmente, ao longo de seus dezoito anos de existência, modificações foram introduzidas em seu texto, ainda que não o tenham sido, nem de longe, na proporção das proposições apresentadas pelo Parlamentares.<sup>25</sup> São as seguintes as alterações adotadas:

---

<sup>24</sup> A Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995, corrigiu o texto original do CDC que, em lugar de “transparência”, teve grafado o termo “transferência”.

<sup>25</sup> Uma consulta à página de pesquisa de proposições em tramitação da Câmara dos Deputados, em 2 de junho de 2008, retornou, para o termo “8.078”, número da Lei do CDC, nada menos que quinhentos itens.

a) pela Lei nº 8.656, de 21 de maio 1993:

adequação redacional da parte final do *caput* do art. 57, em relação ao produtos das penas de multas administrativas: substituindo a expressão “sendo a infração ou dano de âmbito nacional” pela expressão “os valores cabíveis à União” e incluindo os fundos municipais de proteção ao consumidor, além dos estaduais, como destinatários da multa;<sup>26</sup>

b) pela Lei nº 8.703, de 6 de setembro de 1993:

atualização de unidade e valor monetários do parágrafo único do art. 57, alterando de três milhões de BTN (Bônus do Tesouro Nacional) para três milhões de UFiR (Unidade Fiscal de Referência);

c) pela Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1994 (Lei de Proteção à Concorrência):

- i. no *caput* do art. 39, “É vedado ao fornecedor de produtos ou serviços” o acréscimo da expressão “dentre outras práticas abusivas”;
- ii. substituição, na redação do inciso IX do art. 39 (práticas abusivas vedadas), da expressão “deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério” pela expressão “recusar a venda de bens ou a prestação de serviços, diretamente a quem se disponha a adquiri-los mediante pronto pagamento, ressalvados os casos de intermediação regulados em leis especiais”;
- iii. inclusão, no inciso X do mesmo artigo, em lugar do termo “VETADO”, pela expressão “elevar sem justa causa o preço de produtos ou serviços”;

d) pela Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995:

- i. reinclusão, como inciso XII, do antigo inciso IX, “deixar de estipular prazo para o cumprimento de sua obrigação ou deixar a fixação de seu termo inicial a seu exclusivo critério”;
- ii. correção de erro de remissão, no *caput* do art. 82, da expressão “Para os fins do art. 100, parágrafo único, são legitimados concorrentemente”, pela expressão “Para os fins do art. 81, parágrafo único (defesa coletiva), são legitimados concorrentemente”;
- iii. *idem*, no art. 91, corrigindo-se a remissão aos “legitimados de que trata o art. 81” pela expressão “legitimados de que trata o art. 82”;

---

<sup>26</sup> A mesma lei alteradora fixou o prazo de quarenta e cinco dias, contados da vigência da lei, para que o Poder Executivo regulamentasse o procedimento de aplicação das sanções administrativas, o que foi realizado, como anteriormente referido.

- iv. idem, no art. 98, idem;
- e) pela Lei nº 9.298, de 1º de agosto de 1996:

alteração, de dez para dois por cento, do percentual máximo da multa de mora decorrente do inadimplemento de obrigação no seu termo, no § 1º do art. 52;
- f) pela MPV nº 1.890-67, de 22 de outubro 1999, convertida na Lei nº 9.870, de 23 de novembro de 1999:

inclusão, como inciso XI (renumerado para inciso XIII, pela lei de conversão), da expressão “aplicar fórmula ou índice de reajuste diverso do legal ou contratualmente estabelecido”.

Nota-se que não apenas foram poucas as mudanças no CDC, em quase duas décadas de vigência, como as alterações foram destinadas a adequação redacional ou correção de erro de remissão; substancialmente, constata-se a inclusão de duas hipóteses de práticas consideradas abusivas e a redução da multa sancionatória por mora, para dois por cento.

Isso atesta a alta qualidade do trabalho realizado pelos juristas na fase do anteprojeto e na votação da matéria, no Congresso Nacional.<sup>27</sup>

### ***A Ação Civil Pública na defesa do consumidor***

Uma grande aliada do CDC, atuando para assegurar sua efetividade, é a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, portanto, anterior à atual Constituição e por esta recepcionada. Esse diploma “Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências”.

Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular e das ações de titularidade individual não homogênea<sup>28</sup>, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, entre outros, ao consumidor.

Têm legitimidade para propor a ação principal e a ação cautelar o Ministério Público<sup>29</sup>, a Defensoria Pública, União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a

---

<sup>27</sup> Isso não obstante, o projeto de lei foi objeto de trinta e oito vetos, pelo Presidente da República, os quais foram mantidos pelo legislativo federal. Observe-se, também, que, durante o seminário sobre o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor : avaliação e perspectivas, em comemoração aos dez anos do CDC, já referido, embora diversas sugestões tenha sido apresentadas, nenhuma delas foi aplicada no texto da Lei nº 8.078, de 1990. Aliás, nenhuma alteração nesse diploma legal foi procedida após o ano de 1999.

<sup>28</sup> Digna de nota é a criação dos juizados especiais cíveis, pela Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995, e, no plano da justiça federal, pela Lei nº 10.259, de 12 de julho de 2001, que permitiram o acesso à justiça para as causas de pequeno valor, incentivando enorme quantidade de consumidores a levarem suas reclamações ao Poder Judiciário, na busca de seus direitos e no exercício da cidadania.

autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista, associações

---

<sup>29</sup> “Pesquisando os arestos do Egrégio Superior Tribunal de Justiça, verifica-se que a jurisprudência daquele tribunal superior ainda é divergente no que se refere à legitimidade do Ministério Público para a defesa de interesses individuais homogêneos. Os acórdãos contrários à integração do MP ao pólo ativo das lides envolvendo tais interesses afirmam que os mesmos devem ser objeto de pleito pelos respectivos titulares, uma vez que são de natureza divisível e perfeitamente identificáveis. Por sua vez, outras Turmas norteiam-se segundo as disposições do Código de Proteção de Defesa do Consumidor, o que, a nosso ver, é o mais correto, dentro das diretrizes e objetivos traçados pelo modelo de Estado Democrático de Direito, considerando que tais interesses são relevantes por si só, nos dizeres da eminente Ministra Nancy Andrighi. (...) o cerne da questão que trazemos à colação diz respeito justamente à Constituição Federal, no entender de juristas tradicionais, não ter vindo a conferir legitimidade ao Ministério Público para a defesa dos direitos de que tratamos no presente artigo, pois os mesmos não foram expressamente elencados pelo legislador constituinte no art. 129, III (...).

Já em 1985 o Brasil ganhava, através da edição da LACP — Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85), um importante instrumento de defesa dos interesses sociais. Mas aquela lei também não havia incluído expressamente os direitos individuais homogêneos no rol do seu artigo 1º, IV, o qual também só cuidou de interesses difusos e coletivos, embora seja de inegável importância para o MP no exercício de seu mister, estando o órgão ministerial incluído dentre os legitimados a propor ações dessa natureza, quer seja como parte, quer seja como fiscal da lei (art. 5º, § 1º).

Pensamos ser de bom alvitre, antes de prosseguir em nossa análise, fornecer um breve conceito do que são os interesses individuais homogêneos, o qual nos é indicado pelo artigo 81, III, última parte, do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, cuja dicção é a seguinte: “Art. 81 — A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente ou a título coletivo. Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: (...) III — interesses individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum. A origem comum desses interesses é determinada pela situação fática que liga determinados indivíduos entre si, como, por exemplo, um contrato. Essa é a principal característica a ser observada.

Extraí-se do dispositivo acima transcrito que o CDC, como “sobre-estrutura jurídica multidisciplinar, aplicável em toda área do direito onde ocorrer uma relação de consumo”, nos dizeres de Sérgio Cavalieri Filho (cit., por REGO, Werson. O Código de Proteção e Defesa do Consumidor, a nova concepção contratual e os negócios jurídicos imobiliários : aspectos doutrinários e jurisprudenciais. Rio de Janeiro : Forense, 2002, p. 9.), acabou por incorporar normas de caráter processual em sua estrutura. Prosseguindo em nosso exame, recorde-se que a competência para legislar sobre matéria processual é privativa da União, nos termos do artigo 22, I do respectivo diploma. Com isso, queremos dizer que, embora a CF/88 não tenha tratado de forma expressa acerca da competência do MP para a defesa de direitos individuais homogêneos, ao determinar que o Congresso Nacional elaborasse um Código de Defesa do Consumidor, acabou por conferir poderes ao legislador consumerista para disciplinar a matéria. (...)

Sobre o tema, Nelson Nery Júnior baliza: “(...) as normas do CDC são, “ex lege”, de ordem pública e interesse social (art. 1º, CDC). Ao definir o perfil institucional do Ministério Público, o art. 127 da CF diz ser o *parquet* instituição que tem por finalidade a defesa da ordem jurídica, do regime democrático de direito e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, o ajuizamento, pelo Ministério Público, de ação coletiva para a defesa de direitos individuais homogêneos tratados coletivamente está em perfeita consonância com suas finalidades institucionais, sendo legítima a atribuição, ao Ministério Público, dessa legitimidade para agir, pelos arts. 81 e 82 do CDC, de conformidade com os arts. 127 e 129, IX, da CF”. (...)

No âmbito das normas programáticas do CDC, destaque-se que o artigo 5º, II agasalhou a instituição de Promotorias de Justiça de Defesa do Consumidor, na esfera do MP, como instrumento à consecução da Política Nacional das Relações de Consumo, objetivando garantir efetividade na defesa dos direitos do consumidor. (In Cf. GUGLINKI, Vitor Vilela. Direito do consumidor : STJ diverge sobre defesa de interesses individuais pelo MP. Consultor Jurídico, 26/2/2007. Disponível em : <http://conjur.estadao.com.br/static/text/53177,1>. Extraído em : 1/6/2008.)

constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades, a proteção ao consumidor, à ordem econômica ou à livre concorrência (entre outras).

### **Conclusão**

A Constituição consagrou a defesa do consumidor como dever do Estado e garantia fundamental, subordinando sua operacionalização à lei ordinária, *in casu*, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

As indefinições naturais entre competências legislativas, em sede de atuação legislativa concorrente, caracteriza extensas discussões sobre a constitucionalidade de leis estaduais e municipais, em face da regra de que as normas gerais são de elaboração pelo Congresso Nacional.

A tarefa de distinguir o nível de generalidade da norma e seu acatamento ou expurgo do ordenamento jurídico pátrio é tarefa que vem sendo objeto de demanda significativa sobre os trabalhos do Supremo Tribunal Federal.

Aquele tribunal tem sido chamado também a decidir sobre o alcance e a abrangência das normas de proteção do consumidor e dos usuários de serviços públicos em geral, demonstrando seus acórdãos uma ótica de inclusão e de promoção da cidadania e da justiça social, além da preservação da perspectiva protetiva em relação ao âmbito de aplicação das disposições constitucionais e legais.

O exame e a compreensão sistemática da Constituição demonstra que os princípios da política nacional de defesa do consumidor, os direitos básicos a este assegurados e os instrumentos para promoção judicial e extrajudicial da sua proteção e defesa, regulados pela Lei nº 8.078, de 1990, estão em consonância com os direitos e garantias individuais e coletivos e com os mecanismos de promoção da cidadania insculpidos em nossa Carta Magna.

O pequeno número de alterações promovidas no texto da referida lei demonstram que, além dos casos de adequação textual ou correção de remissões, a evolução se deu, ainda que tímida, em sentido pró-consumidor, e não como restrição aos avanços alcançados pela redação original do Código.

O sistema de instrumentos para ação judicial, em defesa do consumidor, envolve, a par do Ministério Público, diversas partes legitimadas, sendo também várias as possibilidades de ação coletiva e a atuação de litisconsortes, além das iniciativas individuais não homogêneas, deveras facilitada com a criação dos juizados especiais cíveis.

Não obstante possam ser propostas alterações no texto do CDC, inclusive para sua revisão atualizadora, em face das mudanças na sociedade e na economia nas últimas duas décadas, pode-se concluir que esse Código tem desempenhado a contento sua função instrumental de proteção e defesa do Consumidor, sob o pálio da Constituição-cidadã. No mesmo sentido, as garantias em relação aos administrados, os quais têm ainda ao seu dispor, cabe acrescentar, o instrumento do mandado de segurança, em caso de denegação de

informações e certidões e, mesmo, quando, exercido o direito de petição, o objeto do pedido não é reconhecido pela Administração.

Não se pode dizer o mesmo em relação ao usuário de serviços públicos, cujas experiências negativas quanto à atuação pelas prestadoras, a partir de contratos de concessão, são amplamente conhecidas, principalmente na área de telecomunicações, cujas lides se avolumam nos escaninhos da justiça de pequenas causas.

---

### **Referências Bibliográficas**

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias. Centro de Documentação e Informação. Sistema Nacional de Defesa do Consumidor : avaliação e perspectivas. Série ação parlamentar, n. 159. Brasília : Câmara dos Deputados, 2001, 185 p.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. A Constituição e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em : [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).

FREITAS FILHO, Roberto. Os alimentos geneticamente modificados e o direito do consumidor à informação : Uma questão de cidadania. In Revista de Informação Legislativa, Brasília : Senado Federal / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 40, n. 158, abr./jun. 2003, pp. 143-161.

GRINOVER, Ada Pellegrini *et alii*. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor : comentado pelos autores do anteprojeto. 7 ed. rev. amp. Rio de Janeiro : Forense, 2001, 1062 p.

GUGLINKI, Vitor Vilela. Direito do consumidor : STJ diverge sobre defesa de interesses individuais pelo MP. Consultor Jurídico, 26/2/2007. Disponível em : <http://conjur.estadao.com.br/static/text/53177,1>. Extraído em : 1/6/2008.

PEDERIVA, João Henrique. O direito do consumidor, o sistema financeiro e os cartões de crédito. In Revista de Informação Legislativa, Brasília : Senado Federal / Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas. Ano 39, n. 153, jan./mar. 2002, pp. 201-221.