

DIREITO & RELAÇÕES INTERNACIONAIS

<http://www.allemar.prof.ufu.br>

Breves anotações sobre a tutela estatal à relação de consumo no Direito estrangeiro

Aguinaldo Allemar*

1. Aspectos gerais

Quando as estruturas sociais se emergem para o questionamento de suas relações recíprocas, soa o alarme indicativo de mudanças à vista. Assim é nas relações públicas quanto nas privadas. Quando o formidável desenvolvimento tecnológico dos meios de produção e o conseqüente incremento dos meios de persuasão (*marketing*, etc.), alcançaram níveis que comprometiam sua própria sobrevivência, a sociedade entendeu que era o momento de equilibrar as relações entre produtores e consumidores.

No plano internacional, a conscientização de direitos e deveres mútuos entre quem compra e quem vende, fez com que surgissem novos conceitos, novos paradigmas, capazes de desnudar uma relação que, *a priori*, já nascia desequilibrada.

É neste contexto que pretendemos traçar algumas linhas sobre a relação de consumo no âmbito do Direito estrangeiro, respaldados, como não poderia deixar de ser, nos ensinamentos daqueles que nos antecederam no tempo e nos superaram na cultura jurídica.

Newton de Lucca informa que, num plano internacional mais amplo, pode-se determinar quatro momentos em que a preocupação com o consumidor foi considerada: o primeiro foi a iniciativa de se criar, no âmbito da OCDE, uma comissão para a política dos consumidores. Esta iniciativa foi levada a cabo pela Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, França e Holanda, em 1969; o segundo, no âmbito da ONU, quando a Comissão das Nações Unidas sobre Direitos do Homem, considerou que todo consumidor tem direito à segurança, a ser adequadamente informado sobre os produtos e serviços, bem como sobre as condições de venda, o direito de escolher sobre bens alternativos de qualidade satisfatória a preços razoáveis e o direito de ser ouvido no processo de decisão governamental; o terceiro momento também no âmbito da ONU, com a expedição da resolução nº 39/248, de 09 de abril de 1985, "apontada como a verdadeira origem dos direitos básicos do consumidor", e, no âmbito europeu, o quarto momento, com a Diretiva 85/374, de 24 de julho de 1985, da Comunidade Econômica Européia.[1] A esses

momentos, e ainda com base na lição de Newton de Lucca, acrescenta-se a Lei fundamental de proteção aos consumidores, surgida no Japão, em 1968.[2]

No entanto, e com a devida vênia ao prof. De Lucca, já em 14 de abril de 1975, uma Resolução do Conselho concertou um programa preliminar da Comunidade Econômica Européia por uma política de proteção e informação do consumidor, conforme se verá adiante. A adoção dessa Resolução foi inspirada na aprovação da Carta do Consumidor pela Assembléia Consultiva do Conselho da Europa, ocorrida em 17 de Maio de 1973.[3]

No âmbito da OCDE, criou-se em 1969, a Comissão para a Política dos Consumidores, por iniciativa da Alemanha, Bélgica, Estados Unidos, França e Holanda.

Cabe frisar que as medidas governamentais, no âmbito da defesa do consumidor, muitas vezes decorre de ações da sociedade organizada, notadamente a partir do momento em que esta começou a se mobilizar, através de Organizações não-Governamentais, visando diminuir a força dos produtores e fornecedores de bens e serviços frente aos consumidores. Existem atualmente mais de duas centenas de organizações de defesa dos consumidores em todo o planeta.

Essa participação popular direta também contribuiu para que se evidenciasse o fato de que o grande desenvolvimento econômico que se iniciou logo após a segunda guerra mundial - com a massificação da produção e do comércio - originou, paralelamente à melhoria do padrão de vida do cidadão, o desenvolvimento de técnicas cada vez mais apuradas de Marketing e de negociação por parte dos fornecedores de bens e serviços, dando espaço para o surgimento do Direito do Consumidor, cuja codificação decorreu diretamente de necessidades sociais recentes, provocadas pela carência de tutela específica, e também para o aparecimento de um movimento social, organizado para a defesa dos interesses dos consumidores, conhecido como consumerismo ("consumerism", nos países de língua inglesa).[4]

Consumerismo não se confunde com consumismo, que significa consumo em excesso. Consumerismo, apesar de tratar-se de um neologismo no vernáculo, pode ser entendido como sendo um movimento organizado de cidadãos e governos cujo objetivo é fortalecer os direitos e poderes dos compradores, tanto em relação à saúde e segurança, quanto ao meio ambiente e às relações contratuais de consumo, frente aos produtores e fornecedores de bens e serviços.

2. A tutela da relação de consumo no âmbito da ONU

As Nações Unidas, sensíveis ao notável crescimento das atividades industriais e das práticas comerciais, verificadas notadamente a partir do século XX, e preocupadas com o aspecto social desse fenômeno, também se dispuseram a erigir normas mínimas, que deveriam ser seguidas no sentido de se garantir um justo equilíbrio no jogo de forças entre fornecedores e consumidores de bens e serviços.

Estas normas mínimas vieram a lume na Resolução 39/248, de 16 de Abril de 1985, sob a forma de "diretrizes gerais para a proteção do consumidor".

Na elaboração dessa resolução, levou-se particularmente em conta os interesses e necessidades dos consumidores em todos os países, particularmente aqueles nos países em desenvolvimento, reconhecendo que os consumidores freqüentemente enfrentam desequilíbrios em termos econômicos, níveis educacionais, jogo de forças e o direito que devem ter ao acesso a produtos seguros, assim como o direito de promover o justo, eqüitativo e sustentável desenvolvimento econômico e social.

As diretrizes arroladas na Resolução têm como objetivo: a) ajudar os países a alcançar ou manter uma proteção adequada à sua população como consumidores; b) facilitar a produção e distribuição de padrões de respostas para as necessidades e desejos de consumidores; c) encorajar níveis altos de conduta ética por aqueles encarregados da produção e distribuição de mercadorias e serviços para os consumidores; d) ajudar os países a coibir práticas comerciais abusivas em todos os negócios nos níveis nacionais e internacionais que adversamente afetem os consumidores; e) facilitar o desenvolvimento de grupos de consumidores independentes; f) incentivar a cooperação internacional no campo de proteção ao consumidor; g) encorajar o desenvolvimento de condições de mercado as quais proporcionem aos consumidores uma maior opção de escolha a preços mais baixos.[5]

Dentre os princípios gerais expressos na Resolução, vale destacar o compromisso dos Estados-Membros de desenvolverem, fortalecerem ou manterem uma forte política de proteção ao consumidor. Assim fazendo, cada governo deverá estabelecer como suas prioridades próprias para a proteção dos consumidores, as circunstâncias econômicas e sociais do país, e as necessidades de sua população, suportando os custos e benefícios visados com as medidas propostas.[6]

Também vale destacar o compromisso dos governos em proporcionar ou manter uma infra-estrutura adequada ao desenvolvimento, além da implementação e monitoramento de políticas de proteção ao consumidor, tendo-se especial cuidado em assegurar que as medidas para proteção ao consumidor sejam

implementadas em benefício de todos os setores da população, particularmente a população rural.

As necessidades dos consumidores, as quais essas diretrizes pretendem alcançar, são as seguintes: a) proteção dos consumidores contra perigos para sua saúde e segurança; b) promoção e proteção dos interesses econômicos dos consumidores; c) acesso dos consumidores à informação adequada que os habilitem a fazerem escolhas conscientes, conforme seus desejos e necessidades individuais; d) educação do consumidor; e) disponibilidade de assistência técnica eficaz ao consumidor; f) liberdade para organizar associações de consumidores e outros grupos ou organizações relevantes, e a oportunidade de tais organizações apresentarem suas visões em decisões que possam afetá-los.[7]

3. A Relação Jurídica de Consumo no âmbito da Europa

Maria Antonieta Z. Donato informa que os países nórdicos foram os pioneiros na positivação de normas gerais sobre relações de consumo, notadamente a Suécia com a criação, em 1971, da figura do Ombudsman e do Juizado de Consumo.[8]

No entanto, cabe lembrar que muito antes da década de 70, alguns países europeus já possuíam normas esparsas que direta ou indiretamente, protegiam os interesses dos consumidores, como por exemplo as leis sobre concorrência desleal.

Informa Newton de Lucca, que já em 1905 foi editada em França a Lei de 1º de Agosto, cujo objetivo era "zelar pela saúde pública e punir as desonestidades", embora saliente o autor que não a considera como precursora do atual movimento consumerista.[9] Além desta, podemos citar a lei que regulamentou a venda com prêmios (1951), a que visava à repressão à publicidade enganosa (1963) e as leis sobre crédito ao consumo e controle das cláusulas abusivas (1978).[10]

Na Inglaterra, conforme lembra Carlos Alberto Bittar, além da *Sale of Goods Act*, de 1893, que reconheceu as particularidades do contrato de compra e venda de bens corpóreos e a jurisprudência sobre a inversão do ônus da prova em matéria de responsabilidade civil do produtor (1932), encontramos, mais recentemente, o *Consumer Protection Act*, de 1987.[11]

Na Alemanha, a defesa dos consumidores, ainda que por via indireta, ganhou destaque com a edição da lei sobre concorrência desleal, de 1909 (atualizada em 1973), podendo-se ainda mencionar a lei de 1965 que definiu a atuação em juízo das associações de consumidores, a lei de 1976 contra cláusulas abusivas nos contratos de adesão e a lei de 1977 que regula as "condições gerais de

contratação, atuando na “defesa dos consumidores contra o potencial negocial das grandes empresas”.[12]

A Áustria editou, em 1979, a Lei de proteção ao Consumidor.

A Espanha conta com lei especial de defesa dos consumidores e usuários, Lei 26/1984, a qual foi elaborada com o fito de dar cumprimento ao mandado constitucional (art. 51, da Constituição de 1978), que estabelece que os poderes públicos garantirão a defesa dos consumidores e usuários, protegendo, mediante procedimentos eficazes, a segurança, a saúde e os legítimos interesses econômico dos mesmos.

Essa lei estipula entre seus objetivos: a) estabelecer, sobre bases firmes e diretas, os procedimentos eficazes para a defesa dos consumidores e usuários; b) Dispor de instrumento legal adequado para favorecer um ótimo desenvolvimento do movimento associativo neste campo; e c) Declarar os princípios, critérios, obrigações e direitos que configuram a defesa dos consumidores e usuários e que, no âmbito de suas competências, deverão ser observados pelos poderes públicos nas ações normativas futuras, com fulcro na doutrina assentada pelo Tribunal Constitucional.

Em Portugal, a defesa do consumidor está, atualmente, regulada pela Lei nº 24, de 31 de julho de 1996 - Lei de defesa do consumidor - que revogou a Lei nº 29, de 22 de agosto de 1981.[13]

4. A relação jurídica de Consumo na União Européia

Marcílio Toscano informa que, na União Européia, "a proteção do consumidor sempre foi vista como um dos elementos basilares da política social"[14], tendo sido objeto de vários documentos no cenário comunitário (Diretivas, Resoluções, Recomendações, etc.).

Podemos afirmar que o grau de desenvolvimento da União Européia, no trato institucional das relações de consumo, está num nível muito superior quando comparado aos demais blocos ou países, bastando lembrar que já no Tratado de Roma, que instituiu a Comunidade Européia em 1957, algumas disposições se dirigiam direta ou indiretamente à proteção do consumidor, como por exemplo o seu artigo 39, alínea "e", que ao tratar da política agrícola comum, dispõe sobre a necessidade de se "assegurar preços razoáveis nas vendas aos consumidores", além das disposições destinadas a eliminar comportamentos anti-concorrenciais no âmbito da Comunidade, inseridas nos artigos 85 e 86.[15]

Dentre as cinco instituições fundamentais da UE, encontra-se a Comissão, que é detentora da iniciativa política, além de representar o interesse comum e encarnar a personalidade da União.[16]

Um dos objetivos perseguidos pela Comissão é o de melhorar o acesso à justiça pelos consumidores. Neste sentido, várias ações foram desenvolvidas, principalmente no lançamento ou apoio a vários projetos-piloto nos Estados-Membros, bem como no patrocínio de conferências e publicações.

A Comissão também se preocupa com o aumento (inevitável) da atividade econômica dentro do bloco, o que fez com que os consumidores ficassem cada vez menos restritos ao comércio nacional, acompanhado de perto pelo incremento do e-commerce e pela implantação do Euro. Dessa preocupação, surgiu a necessidade de se criar meios de solucionar litígios de consumo transfronteiriços, de forma célere e confiável. Como consequência surgiu, na Conferência de Lisboa, de Maio de 2000, a *European Extra-Judicial Network* - EEJ-NET (Rede Europeia Extra-Judicial). O objetivo dessa rede, que se pretende de aplicação geral, é cobrir qualquer tipo de disputa sobre mercadorias e serviços e assegurar que os consumidores possam fazer valer os seus direitos de acesso simples, a baixo custo e meios eficazes de resolver litígios transfronteiriços. O projeto prevê a criação e manutenção, por parte dos Estados-Membros, de um ponto único (nacional) ao qual os consumidores possam se dirigir em caso de litígios, para obter informação e suporte na formulação de uma queixa a um sistema extrajudicial de solução de controvérsias, no local onde o negócio foi realizado. Este "ponto único" recebeu o nome de Clearing House. A idéia é que os consumidores possam recorrer para o órgão extrajudicial competente, no estrangeiro, através do órgão homólogo existente no seu próprio país.[17]

Dentre os textos que abrangem a relação jurídica de consumo, editados no âmbito da União Europeia, vários estabelecem normas relativas à conclusão do contrato, ao conteúdo e à forma da oferta e da aceitação, bem como ao cumprimento (total ou parcial) do contrato e ao seu descumprimento; outras Diretivas tratam ainda do teor das informações prestadas pelas partes, principalmente antes da celebração da avença negocial.

Nesse sentido, vale destacar a Resolução 87/C092/01 do Conselho, de 14 de Abril de 1975, relativa a um programa preliminar da Comunidade Econômica Europeia para uma política de proteção e informação dos consumidores.

Marcílio Toscano resume o objetivo da política de proteção ao consumidor na União Europeia à garantia do exercício de cinco direitos fundamentais pelos cidadãos: "1) A proteção da saúde e da segurança; 2) a proteção dos interesses econômicos, sobretudo na consecução de um mercado livre de monopólios e oligopólios; 3) a reparação dos danos sofridos; 4) a melhoria da informação e da

educação; 5) a representação e participação dos consumidores nas decisões que lhes dizem respeito".[18]

A Comissão Europeia, em comunicação ao Conselho e ao Parlamento, datada de 11 de Julho de 2001, chama a atenção para a necessidade de se repensar o Direito Europeu dos Contratos, na qual destaca que: a) A aproximação de determinadas áreas específicas do direito dos contratos na esfera comunitária abrangeu um número cada vez maior de questões, ressaltando que o legislador europeu adotou uma abordagem seletiva, aprovando diretivas relativas a contratos ou técnicas de comercialização específicos, sempre que se detectou uma necessidade particular de harmonização, e indagando até que ponto essa abordagem casuística está vocacionada para a solução de todos os problemas.

Esclarece a Comissão que, geralmente, os regimes jurídicos nacionais prevêm o princípio da liberdade contratual. No entanto, dado que cada contrato rege-se pela legislação e jurisprudência de determinado Estado, pode ocorrer de determinadas condições serem obrigatórias para alguns Estados e facultativas para outros. Por exemplo, cita-se a existência de instrumentos obrigatórios notadamente naquelas relações em que se verificam a disparidade significativa entre as posições das partes contratantes, como é o caso nos contratos com locatários e consumidores.

Dentre várias questões levantadas na comunicação, merecem especial relevo: 1) as disparidades entre o direito dos contratos dos Estados-Membros resultam problemas para a União? 2) o correto funcionamento do mercado interno pode ser afetado por problemas relativos à celebração, interpretação e aplicação de contratos transfronteiriços? 3) a existência de diferentes disposições nacionais em matéria de contratos pode resultar a diminuição ou o aumento dos custos das transações transfronteiriças?

Nos últimos anos, a intensificação dos debates em torno da necessária harmonização do direito substantivo privado, notadamente do direito dos contratos, levou também a comunidade académica a se manifestar, tendo surgido, dentre outros, o chamado "Grupo de Pavia" (*Academy of European Private Lawyers*), que é definido na comunicação como um "Grupo de estudo para um Código Civil Europeu". que publicou recentemente o seu *European Contract Code - Preliminary draft* (Universita Di Pavia, 2000). Este Código contém um conjunto de normas e soluções baseadas no direito dos Estados-Membros e da Suíça, abrangendo os domínios da formação dos contratos, fundo e forma, interpretação e efeitos, execução e descumprimento de um contrato, rescisão e extinção, além de outras anomalias contratuais e formas de reparação de danos.

A "Comissão do Direito Contratual Europeu" (subvencionada em grande parte pela Comissão das Comunidades Europeias) publicou

recentemente um livro organizado por Ole Lando e Hugh Beale intitulado *Principles of European Contract Law Parts I and II*, (Kluwer Law International, 2000). Este livro contém princípios comuns para os países da Comunidade sobre os aspectos da celebração, validade, interpretação e conteúdo dos contratos, a autoridade de um intermediário para vincular o seu comitente, execução, descumprimento e formas de reparação de danos.

A comunicação da Comissão ressalta que já o Tratado de Roma estabelece algumas normas gerais relativas aos contratos transfronteiriços e cita ainda a possibilidade de aplicação supletiva da Convenção das Nações Unidas sobre os Contratos de Compra e venda Internacional de Mercadorias (CISG, em inglês), de 1980, a qual foi aprovada por todos os Estados-Membros, exceto a Irlanda, Portugal e o Reino Unido. No entanto, ressalta a Comissão, esta Convenção não se aplica à venda de mercadorias adquiridas para uso pessoal, familiar ou doméstico, à venda de valores mobiliários, títulos de crédito ou outros instrumentos transacionáveis; igualmente não rege a validade do contrato, das suas cláusulas, os efeitos que o contrato possa ter sobre a propriedade das mercadorias vendidas, nem a responsabilidade do vendedor fora do contrato.

5. A proteção da relação jurídica de Consumo na África

O continente africano, em decorrência de seu próprio desenvolvimento industrial, encontra-se atualmente num estágio embrionário no que tange à tutela das relações jurídicas de consumo.

Sob a organização da Consumers International em sociedade com o Departamento das Nações Unidas para a Coordenação de Políticas e Desenvolvimento Sustentável, com fundos da União Européia e o apoio do governo local, realizou-se em Harare, no Zimbábue, entre os dias 28 de Abril e 02 de Maio de 1996, a Conferência africana sobre a proteção do consumidor, que reuniu funcionários governamentais africanos, líderes de consumidores e especialistas de países africanos proteção ao consumidor.

Essa Conferência enfatizou que os países africanos devem se esforçar para legalizar e fazer valer as políticas de proteção ao consumidor nas base das Diretrizes das Nações Unidas para Proteção do Consumidor, no sentido de proteger seus cidadãos como consumidores.

As diretrizes, adotadas pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1985, representa os princípios internacionalmente aceitos que constituem um padrão justo e razoável de proteção ao consumidor. Enquanto importantes progressos foram feitos nos últimos 10 anos na promoção das Diretrizes das Nações Unidas na África, como evidenciado pela criação de mais de 80 órgãos de

consumidores, 17 dos 56 países do continente ainda não têm tais organizações, e muitos não desenvolveram completamente uma infraestrutura legislativa operacional e capacidade institucional para a proteção do consumidor.

A reunião impeliu os países africanos a aprovar e implementar políticas que levem em consideração as mudanças cotidianas oriundas da nova economia mundial globalizada e liberalizada. Além disso, identificou um número de áreas para atenção especial: saúde, segurança, acesso a mercadorias e serviços; medidas para auxílio a estas áreas requerem ação futura, tal como a extensão das Diretrizes da Nações Unidas para Proteção do Consumidor para incluir, por exemplo, as áreas de serviços financeiros e representação de consumidores.

A conferência também discutiu opiniões relacionadas com a distribuição eqüitativa de serviços para consumidores, além de estratégias para proteção das necessidades e interesses dos consumidores e a promoção da educação e consciência públicas no sentido de habilitar os indivíduos a se tornarem consumidores críticos.

O representante das Nações Unidas na reunião, Ahmedou Ould-Abdallah, coordenador especial para a África e países recém desenvolvidos, salientou que existe um vínculo próximo entre produção, consumo, distribuição de mercadorias e serviços, e desenvolvimento sustentável. Afirmou ainda que a formulação e implementação de políticas para o consumidor deveriam ser opcionais e voluntários, embora exista uma necessidade de cooperação estreita entre governos e organizações de consumidores para alcançar resultados melhores.

Ao final da longa semana de Conferência, um modelo legal para a África para proteção dos consumidores africanos foi lançado. A Conferência também produziu um número de recomendações para auxiliar os países africanos na aplicação das Diretrizes das Nações Unidas e para a expansão de seus objetivos a áreas novas, tal como serviços financeiros.

6. A tutela à relação jurídica de consumo nas Américas

Alguns autores consideram como marco inicial das preocupações com as relações de consumo, nos tempos modernos, o discurso do presidente norte-americano J. F. Kennedy, na Organização das Nações Unidas, em 1962, quando salientou a importância de se ouvir os consumidores, considerando-os um grupo econômico forte e que merecia maior atenção.[19]

Entretanto, ali mesmo nos Estados Unidos, desde os albores do século XX, os consumidores já se beneficiavam de uma série de leis

que asseguravam a qualidade dos produtos por meio da fixação de padrões técnicos e a submissão a inspeções. Nesse sentido, encontramos a lei que determina a quarentena de animais (1901), a que impõe padrões de cereais, de manteiga e de artigos enlatados (1901, 1906 e 1923, respectivamente) e as que determinam a inspeção da carne (1890 e 1906).[20]

Podemos citar ainda, porém apenas a título de exemplo de intervenção estatal na economia, posto que a finalidade do mesmo não era exatamente a proteção do consumidor, o aditamento à Constituição norte-americana, (art. XVIII, seção I) aprovado em 17 de dezembro de 1917 e ratificado em 29 de janeiro de 1919, conhecido como a "Lei seca", que proibiu o fabrico, a venda, o transporte, a importação e a exportação de bebidas alcoólicas.[21]

Enquanto na Europa o progresso se deu muito mais no sentido de tutelar o público de uma maneira geral, em detrimento de danos particulares sofridos por consumidores isolados, nos Estados Unidos "o aparecimento do Direito do Consumidor processou-se a partir de uma perspectiva individualista e reparatória (proteção do indivíduo-consumidor para se alcançar a do público-consumidor)".[22]

Lloyd Musolf lembra um fato que considera o marco decisivo para o fortalecimento da proteção ao consumidor, ocorrido também nos Estados Unidos, em 1962, quando da ampla publicidade dada ao nascimento, na Europa, de crianças deformadas, cujas mães haviam tomado a droga "talidomida".

Esta ampla divulgação sobre o incidente lançou luzes sobre a insuficiência da legislação existente, embora a Fiscalização de Alimentos e Produtos Farmacêuticos não tivesse permitido a venda da droga. O fato é que notícias dando conta de que um laboratório farmacêutico havia distribuído extensamente a droga a médicos norte-americanos, e que ela havia sido usada experimentalmente, sem supervisão federal, causaram grande consternação. A partir desse fato, aumentou-se a responsabilidade dos laboratórios farmacêuticos, os quais deveriam usar todas as suas instalações, serviços e controles para garantir a segurança, a força, a qualidade e a pureza de todas as drogas.[23]

Lloyd Musolf, abordando a questão da publicidade, relata um caso levado à Comissão Federal de Comércio dos Estados Unidos, no qual um fabricante de determinado remédio popular, anunciou que seu produto (destinado a suprir deficiências de ferro no organismo humano), aliviaria certos sintomas. A Comissão, por maioria, considerou o anúncio enganoso, posto que omitia, na sua veiculação, o fato de que os sintomas que o fabricante alegava serem aliviados pelo medicamento, nem sempre eram causados por deficiência de ferro, o que provocou imediata reação dos que defendiam a liberdade

e autonomia das relações comerciais, como se ainda estivessem no auge do liberalismo econômico.[24]

Entretanto, Lloyd Musolf concorda que a ênfase das administrações Kennedy e Johnson sobre a proteção dos "interesses totais do consumidor" seja, provavelmente, o marco precursor de uma era em que este (o consumidor) terá lugar mais proeminente do que teve no passado.[25]

Registre-se, também, que em 1972, foi criada nos Estados Unidos a Consumers Product Safety Commission - CPSC, uma entidade federal independente, e ainda hoje em atividade, cuja função, que lhe determinou o Congresso, é proteger o público contra os riscos não razoáveis de lesões e mortes associadas aos produtos destinados ao consumidor, podendo para tanto emitir normas obrigatórias de segurança para alguns produtos (como bicicletas e acendedores de cigarros) e proibir alguns produtos, estando sujeito às suas regulamentações, mais de 15.000 tipos de produtos, entre eles, eletrodomésticos, móveis, equipamentos desportivos, vestuário, etc. Não entram nesta lista, as embarcações, aeronaves, alimentos, cosméticos, álcool, tabaco, medicamentos, armas de fogo, dispositivos médicos e automóveis.

No Chile, a proteção do consumidor, está regulada pela Lei nº 19.496, de 07 de Março de 1997, que derogou a Lei nº 18.223, que também estabelecia normas de proteção ao consumidor.

No Equador, a proteção do consumidor, atualmente, é regida pela "Lei de defesa do consumidor", de 12 de setembro de 1990, regulamentada em 16 de novembro de 1991.

A Venezuela aprovou a sua atual "Lei de proteção ao consumidor e ao usuário" em 17 de março de 1995, começando a funcionar, desde esta data, o Instituto para defesa do consumidor e do usuário (INDECU), que é o órgão encarregado de velar pelo cumprimento da mesma.

7. A Relação de Consumo no âmbito do Mercosul

Se na União Européia o desenvolvimento do Direito do Consumidor já está num estágio digno de destaque, o mesmo não se pode dizer do Mercosul, que ainda caminha a passos lentos no sentido de uma verdadeira estrutura supranacional de proteção dos interesses daqueles.[26]

Entretanto, Newton de Lucca entende que "por mais produtivista que possa ser a visão integracionista do livre mercado, a proteção do consumidor desponta necessariamente, a médio e longo prazos, como condição mesma do desenvolvimento pretendido desse mercado".[27]

O processo de integração regional deve passar, necessariamente, pelo estabelecimento de um equilíbrio nas relações econômicas dentro de cada Estado-Membro e entre os próprios integrantes do bloco.[28]

Na Argentina, a proteção ao consumidor é norma constitucional, insculpida no artigo 42, que declara que os consumidores e usuários de bens e serviços têm direito à proteção de sua saúde, segurança e interesses econômicos e a uma informação adequada e veraz.[29]

Na legislação infraconstitucional, os direitos do consumidor estão regulados, atualmente, pela Lei nº 24.240 - "Lei do Consumidor" - modificada pela Lei nº 24.999 de 24 de julho de 1998, a qual reintroduziu na lei original, a obrigatoriedade das garantias e a responsabilidade objetiva por danos.

No Paraguai, a defesa do consumidor está regulada, atualmente, pela lei nº 1334, de 15/09/98. Esta lei, diferentemente do nosso CDC, tem a vantagem de definir, desde logo, os termos do que propõe regular. Neste sentido, vê-se o art. 4º, alínea "f", que estabelece que ato de consumo é todo tipo de ato, próprio das relações de consumo, celebrado entre fornecedores e consumidores ou usuários, referentes à produção, distribuição, depósito, comercialização, arrendamento ou venda de bens (móveis ou imóveis), ou à contratação de serviços, e o art. 5º que define a relação de consumo como sendo aquela relação jurídica que se estabelece entre quem, a título oneroso, fornece um produto ou presta um serviço e quem o adquire ou utiliza como destinatário final.

No Uruguai, a proteção ao consumidor está regulada pela lei nº 17.250, de 17/08/2000, e segue as mesmas linhas gerais que a do Paraguai.

De toda forma, há que se destacar o longo tempo que levaram o Paraguai e o Uruguai para aprovar uma lei de defesa do consumidor, em comparação com Brasil e Argentina.

Gabriel Stiglitz, ao analisar a proteção conferida aos consumidores no âmbito do Mercosul, ressalta que não existem normas supranacionais sobre responsabilidade por produtos, nem diretivas concretas com padrões mínimos, bem como uma harmonização legislativa. Entretanto, o artigo 2º da Resolução 126/94 do Grupo Mercado Comum, estabelece que enquanto não for aprovado um regulamento comum sobre as relações de consumo no interior do bloco, cada Estado aplicará, de forma não discriminatória, suas disposições legislativas internas aos produtos e serviços comercializados em seu território.[30]

O Protocolo de Buenos Aires, de 1994, sobre jurisdição internacional em matéria contratual, apesar de não se aplicar diretamente aos contratos de venda ao consumidor, destaca a necessidade de proporcionar ao setor privado dos Estados-Partes um quadro de segurança jurídica que garanta justas soluções e a harmonia internacional das decisões judiciais e arbitrais vinculadas à contratação no âmbito do Tratado de Assunção e a importância de adotar regras comuns sobre jurisdição internacional em matéria contratual, com o objetivo de promover o desenvolvimento das relações econômicas entre o setor privado dos Estados-Partes.

Em 1996 o Conselho Mercado Comum aprovou o Protocolo de Santa Maria sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo, que entre os seus "considerandos", reafirma o compromisso dos Estados-Membros de harmonizar suas legislações pertinentes e a necessidade de proporcionar ao setor privado dos Estados-Partes um marco de segurança jurídica que garanta soluções justas e a harmonia das decisões jurisdicionais vinculadas às relações de consumo. Além disso, ressalta a necessidade de dar proteção ao consumidor e a importância de se adotar regras comuns sobre jurisdição internacional em matéria de relações de consumo derivadas de contratos entre fornecedores de bens ou prestadores de serviços e consumidores ou usuários;

Esse Protocolo tem por objetivo determinar a jurisdição internacional em matéria de relações de consumo derivadas de contratos em que um dos contratantes seja um consumidor, quando se trate de: a) venda a prazo de bens móveis corporais; b) empréstimo a prazo ou outra operação de crédito vinculada ao financiamento de venda de bens; c) qualquer outro contrato que tenha por objeto a prestação de um serviço ou o fornecimento de objetos móveis corporais. Esta disposição se aplicará sempre que a celebração do contrato haja sido precedida no Estado de domicílio do consumidor, de uma proposta específica ou de uma publicidade suficientemente precisa e que este tivesse realizado, nesse Estado, os atos necessários para a conclusão do contrato, excluindo-se as relações de consumo derivadas de contratos de transportes.

O Protocolo se aplicará às relações de consumo que vinculem os fornecedores e consumidores: a) com domicílio em diferentes Estados-Partes do Tratado de Assunção e b) com domicílio em um mesmo Estado-Parte e a prestação característica da relação de consumo se realizará em outro Estado-Parte.

Em 1997 O Conselho Mercado Comum aprovou o Protocolo de Montevideu sobre o comércio de serviços no Mercosul, por meio do qual se reconheceu a importância da liberalização do comércio de serviços para o desenvolvimento das economias dos Estados-Partes para o aperfeiçoamento da União Aduaneira e a progressiva conformação do Mercado Comum.

O objetivo desse Protocolo é consagrar em um instrumento comum as normas e princípios para o comércio de serviços entre os Estados-Partes do MERCOSUL, com vistas à expansão do comércio em condições de transparência, equilíbrio e liberalização progressiva e se aplicará às medidas adotadas pelos Estados-Partes que afetem o comércio de serviços no MERCOSUL, incluídas as relativas: a) a prestação de um serviço; b) a compra, pagamento ou utilização de um serviço; c) o acesso a serviços que se ofereçam ao público em geral por determinação desses Estados-Partes, e a utilização dos mesmos, como de prestação de um serviço; d) a presença, incluída a presença comercial, de pessoas de um Estado-Parte no território de outro Estado-Parte para a prestação de um serviço.

Cabe salientar que para os efeitos desse Protocolo, se define o comércio de serviços como sendo a prestação de um serviço: a) do território de um Estado-Parte ao território de qualquer outro Estado-Parte; b) No território de um Estado-Parte a um consumidor de serviços de qualquer outro Estado-Parte; c) por um prestador de serviços de um Estado-Parte mediante a presença comercial no território de qualquer outro Estado-Parte; d) por um prestador de serviços de um Estado-Parte mediante a presença de pessoas físicas de um Estado-Parte no território de qualquer outro Estado-Parte.

Podemos citar, ainda, a Resolução nº 42/98 - do Grupo Mercado Comum, que dispõe sobre a defesa do consumidor - Garantia contratual.

Vale frisar, também, que no âmbito do Bloco, está em estudo um projeto de "Protocolo de Defesa do Consumidor", que vem sofrendo duras críticas de parte da doutrina, que entende que o mesmo retira vários direitos e garantias já alcançadas pelo consumidor brasileiro.[31]

* Aguinaldo Allemar é mestre em Direito pela PUC-SP, doutorando em Análise e Planejamento Ambiental pela Universidade Federal de Uberlândia e professor de Direito Internacional Público na mesma Universidade.

Notas

[1] Newton de Lucca, Implicações consumeristas no Mercosul, p. 8-11

[2] Ibid., p. 9.

[3] Ver, neste sentido, Carlos Alberto Bittar, Direitos do consumidor: Código de defesa do consumidor, p. 14.

[4] Antônio Herman V. Benjamin, O direito do consumidor, p. 54-55.

[5] Resolução 39/248-ONU, de 16/04/85.

[6] Resolução 39/248-ONU, de 16/04/85.

[7] Resolução 39/248-ONU, de 16/04/85.

[8] Proteção ao consumidor - conceito e extensão, p. 40; V. tb. Eduardo Polo, Protección del contratante debil y condiciones generales de los contratos, p. 75; Carlos A. Bittar, Direitos do consumidor, p. 13.

[9] Newton de Lucca, Implicações consumeristas no Mercosul, p. 9-10

[10] Cf. Carlos Alberto Bittar, Direitos do consumidor, p. 12.

[11] Carlos Alberto Bittar, Direitos do consumidor, p. 13. O autor informa ainda que vale ressaltar "inúmeras leis posteriores de controle administrativo ou de repressão penal, em setores específicos (alimentação, produtos farmacêuticos, medicina), a par da doutrina sobre derrogação de regras básicas do direito contratual comum".

[12] Cf. Carlos Alberto Bittar, Direitos do consumidor, p. 12.

[13] Segundo informa Newton de Lucca (Direito do Consumidor, p. 34), no âmbito europeu só Portugal e Espanha possuem dispositivos constitucionais em favor da proteção aos consumidores.

[14] Marcílio Toscano F. Filho, O mercado global, o Direito da Integração e a proteção do consumidor, p. 27; Newton de Lucca, Implicações consumeristas no Mercosul, p. 16, acrescenta que essa característica se deve ao fato de que na União Européia existe "uma consciência humanística já bastante desenvolvida e amadurecida há décadas no sentido de uma proteção efetiva dos consumidores".

[15] No entanto, o sistema ainda não é o ideal, comportando casos como o do processo C-168/00 (Simone Leitner/TUI Deutschland GmbH & Co KG), pendente no Tribunal de Justiça Europeu, concluído com base na legislação austríaca com um operador turístico alemão, no qual a consumidora exige reparação por dano moral sofrido em decorrência de um período de férias "irrecuperável" passado num hospital. Acontece que a legislação austríaca não prevê este tipo de indenização, ao passo que a alemã, como a de outros Estados-Membros, prevê.

[16] As outras instituições são: O Parlamento Europeu (eleito pelos povos dos Estados-Membros); o Conselho (que representa os governos dos Estados-Membros); o Tribunal de Justiça (que garante o respeito à legislação) e o Tribunal de Contas (que assegura o controle das contas da Comunidade). Embora incumba à Comissão fazer propostas, todas as decisões legislativas mais importantes são tomadas pelos ministros dos Estados-Membros, reunidos em Conselho, em co-decisão com o Parlamento Europeu.

[17] Os instrumentos extrajudiciais já estabelecidos podem resultar de iniciativas dos poderes públicos, quer ao nível central (*Consumer Complaints Boards* nos países escandinavos) quer ao nível local (exemplo: os tribunais arbitrais na Espanha), ou de atividades promovidas ou organizadas por associações ou setores profissionais (exemplo: os mediadores "ombudsman" dos bancos ou dos seguros) ou por profissionais ou organismos que prestam serviços de arbitragem ou mediação enquanto atividade principal (exemplo: juristas ou centros de arbitragem privados). Esta diversidade induz uma grande variação na natureza das decisões tomadas pelas várias

instâncias, e que vão desde as simples recomendações (como as que emanam dos *Complaints Boards* e da maior parte dos "ombudsman" privados), às decisões que apenas obrigam o profissional (como acontece com os "ombudsman" dos bancos) passando ainda pelas decisões que vinculam as partes (arbitragem).

[18] Marcílio Toscano F. Filho, *O mercado global, o direito da integração e a proteção do consumidor*, p. 27. Ver tb. Gabriel Stiglitz, *Proteção jurídica del consumidor*, p. 5, que acrescenta: "*La finalidad común consiste en intentar la coordinación de las legislaciones de los Estados miembros, con un propósito tuitivo del público. Las disciplinas resultan complementadas, por específicas relaciones (de ordinario, técnicamente calificadas como directrices), que se refieren, por cierto, a supuestos de hecho disímiles, acontecibles en las relaciones entre empresarios y consumidores. Pero, sin embargo, sus orientaciones son plenamente concordantes y tienen un fondo común, haciendo entonces razonable su ordenación, a los fines de organizar estructuralmente los mecanismos jurídicos de defensa del consumidor*".

[19] Maria Antonieta Z. Donato, *Proteção ao consumidor*, p. 40; Ver tb. Newton de Lucca, *Implicações consumeristas no Mercosul*, p. 19.

[20] Lloyd Musolf, *O Estado e a economia*, p. 121.

[21] Revogado pelo 21º aditamento, aprovado em 20 de fevereiro de 1933 e ratificado em 5 de dezembro do mesmo ano.

[22] Cf. Thomas Triumph, *Consumer protection and product liability: Europe and the EEC. The North Carolina Journal of International Law and Commercial regulation*. v. 11. n. 2, p. 321, 1996, *apud* Antônio Herman Benjamin, *O direito do consumidor*, p. 54.

[23] Lloyd Musolf, *O Estado e a economia*, p. 123-124.

[24] *O Estado e a economia*, p. 120. Um dos membros da Comissão, Lowell Mason (voto vencido), "e ardoroso campeão da liberdade dos negócios, objetou: 'Em linguagem simples, se um homem alega que as maçãs estão dentro do seu cesto, deve ele negar a presença de pêssegos? (...) Quando todos os negociantes dos Estados Unidos devem falar como os advogados do Governo, a vida será muito mais complicada. Os anúncios se assemelharão ao Diário Oficial (Federal Register) e serão lidos com a mesma freqüência. Todos nos transformaremos numa espécie de robôs tilintando dados IBM uns aos outros, escolhendo por códigos os alimentos enlatados, casando-nos por Q.I., propagando-nos por tubos de ensaio e morrendo por fórmulas. Quando houver chegado esse milênio, então será adequado para uma ordem tal como a aqui tentada. Então será a ocasião para que a Companhia de Cosmético Tal e Tal diga à lavadora de pratos que ela sempre parecerá estúpida, mesmo que use sua loção".

[25] Lloyd Musolf, *O Estado e a economia*, p. 127. Ver tb. Newton de Lucca, *Direito do consumidor*, p. 26, que afirma que estas leis surgidas a partir de 1962, "apresentam características fundamentalmente diversas daquelas manifestações isoladas de proteção (editadas antes do discurso do Presidente Kennedy), pois são posteriores à época da teoria econômica clássica que julgava importantes, apenas, as necessidades individuais dos consumidores,

deixando inteiramente de lado a realidade do poder econômico dos agentes produtores".

[26] Cf. Newton de Lucca, *Implicações consumeristas no Mercosul*, p. 19.

[27] Newton de Lucca, *Implicações consumeristas no Mercosul*, p. 21.

[28] Cf. Gabriel Stiglitz, *Modificaciones a la ley argentina de defensa del consumidor y su influencia en el Mercosur*, p. 9-20. Informa o autor que: "*Todo régimen de mercado común requiere una armonización legislativa de los diferentes aspectos de la protección del consumidor, con el objetivo especial de alcanzar el mais alto nivel de protección. Se trata de un requisito necesario para el funcionamiento de la integración económica, e la libre circulación de mercaderías, que seria imposible si cada Estado tiene diferentes niveles de protección, en relación a standarts de información, calidad y seguridad de los productos. Se lãs medidas de protección que benefician a los consumidores de un país, non son equivalentes en los otros Estados miembros, y tampoco las normas comunitarias acuerdam el mismo nivel de protección, entonces la integración económica resultaría una pérdida para los consumidores que cuentan con mayor protección en sus sistemas nacionales*".

[29] Constituição da Argentina, com a reforma de 1994.

[30] Cf. Gabriel Stiglitz, *Modificaciones a la ley argentina de defensa del consumidor e su influencia en el Mercosur*, p. 18-20. Acrescenta o autor que: "*Entendemos es la mejor solución provisoria (hasta tanto se sancione una armonización legislativa en el mais alto nível de protección), pues si por el contrario, se aplicara el régimen del país de origen del producto, ello podría, respecto a productos provenientes de países con menor protección, perjudicar a los consumidores del país destinatário a través de normas menos rigurosas que las nacionales*".

[31] Cf. Newton de Lucca, *Implicações consumeristas no Mercosul*, p. 20-26.

Bibliografia:

BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. O Direito do consumidor. **Revista dos Tribunais** - Revista Jurídica, Rio de Janeiro, RJ, ano 80, v. 670, p. 49-61, ago/91.

BITTAR, Carlos Alberto. **Direitos do consumidor: Código de defesa do consumidor**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

DONATO, Maria Antonieta Zanardo. **Proteção ao consumidor: Conceito e Extensão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FRANCA FILHO, Marcílio Toscano. O Mercado global, o Direito da Integração e a proteção do consumidor. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos** - Divisão Jurídica, Instituição Toledo de Ensino - Faculdade de Direito de Bauru, Bauru, n. 21, p. 17-33, 1998.

LUCCA, Newton de. **Implicações consumeristas no Mercosul**. In: Iº Congresso Latino-Americano de Direito, 1999, Marília. Anais... Marília: Unimar, 1999. p. 6-28.

_____. **Direito do consumidor: aspectos práticos: perguntas e respostas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MUSOLF, Lloyd D. **O Estado e a economia**. Tradução de Luiz Aparecido Caruso. São Paulo: Atlas, 1968.

POLO, Eduardo. **Protección del contratante débil y condiciones generales de los contratos**. Madri: Civitas, 1990.

STIGLITZ, Gabriel A. **Protección jurídica de consumidor**. Buenos Aires: Depalma, 1990.

_____. Modificaciones a La ley argentina de defensa del consumidor y su influencia en el Mercosur. **Revista de Direito do Consumidor - Revista Jurídica**, São Paulo, SP, n. 29, p. 9-20, Jan-Mar/99.