

O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O ADMINISTRADOR

Oriana Piske de Azevedo Magalhães Pinto*

Sumário: Introdução. 1. A importância e a necessidade da tutela do consumidor. 2. O fundamento constitucional do Código de Proteção e Defesa do Consumidor. 3. Os princípios basilares do Código de Defesa do Consumidor e os princípios da Administração Pública e Privada. 4. O papel do administrador nas relações de consumo. Conclusões. Bibliografia.

Introdução

Vivemos numa sociedade de consumo onde a dialética fornecedor *versus* consumidor é mais complexa que a dialética capital *versus* trabalho, sendo que os papéis vivenciados pelos agentes econômicos nem sempre encontram-se definidos de forma absoluta e imutável. Ao contrário, em verdade, verifica-se que nós todos somos consumidores – os indivíduos, as empresas, o Estado, os órgãos nacionais e internacionais.

Com o escopo de compatibilizar esses interesses sociais e econômicos tão diversos, o Estado procura harmonizá-los através de políticas econômicas públicas e privadas que visem alcançar o ponto de equilíbrio entre os mesmos. Para tanto, o Estado busca efetivar a política econômica através de instrumentos que estejam em conformidade com a ideologia, com a base principiológica, com os valores e com os objetivos constitucionalmente consagrados.

A Carta Constitucional de 1988 revela-se com uma postura ideológica neo-liberal, mormente quando se verifica no Título VII – da Ordem Econômica e Financeira, o teor do seu art. 170, *caput*, que se pauta pelo desenvolvimento econômico voltado para a livre iniciativa e ao valor – justiça social. O seu inciso V estabelece como princípio básico, fundado na valorização do trabalho e na livre iniciativa, a defesa do consumidor.

Nota-se a importância dada ao consumidor, como um fenômeno crescente, à medida que houve uma maior projeção da economia de mercado porque as inúmeras relações

* Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.
Mestre em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).
Doutoranda em Ciências Jurídicas e Sociais pela *Universidad del Museo Social Argentino* (UMSA).

jurídicas dela decorrentes, demandaram o estabelecimento de regras de Direito Público com a finalidade de suprir com maior inteireza a regulamentação das relações de consumo, visto que o Direito Privado não possibilitava o alcance suficiente dessa salvaguarda.

Verifica-se uma tendência mundial no sentido da proteção ao consumidor, parte economicamente mais fraca, a merecer a tutela do Poder Público.

A ONU e a Comunidade Européia, ao estabelecerem resoluções e recomendações nessa linha protetiva, têm inspirado diversas legislações nacionais, a exemplo do Código de Proteção e Defesa do Consumidor pátrio (CDC).

O CDC, como bem acentuou Ada Pellegrini Grinover e Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin, sofreu influência do *Projet de Code de la Consommation*; das leis gerais da Espanha (*Ley Gernal para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*, Lei n. 26/1984), de Portugal (Lei n. 29/81, de 22.08), do México (*Lei Federal de Protección al Consumidor, de 5.02.1976*) e de Quebec (*Loi sur la Protection du Consommateur*, promulgada em 1979); bem como, em matérias específicas, buscou inspiração no Direito comunitário europeu: as Diretivas 84/450 (publicidade) e 85/374 (responsabilidade civil pelos acidentes de consumo); para o controle das cláusulas gerais de contratação, inspirou-se nas legislações de Portugal (Decreto-Lei n. 446/85, de 25.10) e Alemanha (*Gesetz zur Regelung des Rechts der Allgemeinen Geschäftsbedingungen – AGB Gesetz*, de 9.12.1976); e, ainda, a influência do Direito norte-americano através da análise do *Federal Trade Commission Act*, do *Consumer Product Safety Act*, do *Truth in Lending Act*, do *Fair Credit Reporting Act* e do *Fair Debt Collection Practices Act*.¹

Neste passo, verifica-se que o CDC tem se revelado um diploma legal avançado e moderno que teve a influência das legislações mais evoluídas quanto à matéria, no entanto, não se descurou de observar a realidade nacional, adequando suas particularidades às inovações e aos novos institutos ali trazidos.

Cabe destacar algumas das inovações deste Código consumerista: a abrangência do conceito de fornecedor; o rol de direitos fundamentais do consumidor; a proteção contra os vícios de qualidade e quantidade; a ampliação das hipóteses de desconsideração da personalidade jurídica; o controle de práticas e cláusulas abusivas, bancos de dados, cobrança de dívidas decorrentes de consumo; a previsão de convenções coletivas de

¹ Grinover, Ada Pellegrini ...[et al.], 1999, p. 10.

consumo; a previsão de sanções administrativas e penas em matéria de consumo; o acesso à justiça para o consumidor; a disciplina do *marketing*, ou seja, da oferta e da publicidade.

Tais inovações fazem parte da legislação do consumidor e também da rotina dos administradores que, tendo conhecimento para considerá-las e desenvolvendo uma filosofia de atuação consentânea com o espírito desta codificação, certamente realizarão uma administração mais profícua e vantajosa.

Com efeito, o CDC estabelece uma política nacional das relações de consumo, tendo como base filosófica a harmonia e o equilíbrio das ditas relações, a fim de conciliar a tutela e a proteção do consumidor com o desenvolvimento econômico e tecnológico do país.

1. A importância e a necessidade da tutela do consumidor

É preciso observar os aspectos e os valores histórico-econômicos e políticos das relações de consumo para que se possa avaliar a sua real dimensão e importância no mundo moderno.

No século XX, após a Segunda Guerra Mundial, surgiu a sociedade de consumo que apresentou uma série de mudanças nas relações comerciais, sociais e um notável aumento de produtos e serviços. Em consequência, houve a assunção de uma posição prevalente dos fornecedores em detrimento dos consumidores, não podendo o Direito ficar inerte a esta situação, tornando-se instrumento da tutela do consumidor.

Assim, é que o Estado se faz presente para intervir nos seus três ramos de atividade: Legislativo (ao legislar e disciplinar as relações de consumo), Executivo (ao incrementá-las e implantá-las) e Judiciário (solucionando as contendas que decorrem das elaborações e implementações de tais matérias), com o escopo de afastar a vulnerabilidade do consumidor – parte hipossuficiente.

A tutela do consumidor justifica-se pela necessidade de: coibir os abusos contra a concorrência desleal nas práticas comerciais; racionalizar e melhorar os serviços públicos; e, atender à dinâmica das relações de consumo harmonizando os interesses dos participantes desta relação.

A necessidade de defesa do consumidor tem gerado um crescente aumento de órgãos que possibilitam a solução das demandas e prevenção dos litígios consumeristas, a exemplo dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais, das Promotorias de Proteção ao

Consumidor, das delegacias especializadas na investigação de crimes contra as relações de consumo, da assistência judiciária, e das associações de consumidores.

A importância do Código de Defesa do Consumidor está em ser um instrumento extraordinário na concretização da cidadania e da justiça social, sendo de utilidade ímpar para a sociedade brasileira, posto que pretende realizar uma tutela efetiva e integral do consumidor, através da disciplina de todas as facetas da relação de consumo, tanto as que dizem respeito à produção e circulação dos bens e serviços, quanto ao crédito e o *marketing*.

A tutela protetiva do consumidor tem, antes de tudo, um viés Constitucional, apresentando-se como um dos direitos e garantias fundamentais na Constituição de 1988.

2. O fundamento constitucional do Código de Proteção e Defesa do Consumidor

A defesa do consumidor foi alçada a princípio geral da atividade econômica no art. 170, inciso V, da Constituição Federal de 1988, objetivando assegurar uma vida digna a todos, em consonância com os ditames da justiça social.

Algumas das formas de concretização dessa justiça distributiva estão previstas nos seguintes fundamentos constitucionais: art. 170, *caput* – a valorização do trabalho; art. 5º, XXXII; art. 170, IV e V – defesa do consumidor e a livre concorrência; art. 173, parágrafo 4º – a repressão ao abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros. Restando, assim, evidenciada a interrelação entre os Direitos Sociais e Econômicos.

Observando-se, ainda, atentamente os princípios elencados na Carta Constitucional de 1988, no citado art. 170 inciso IV – livre concorrência – e do referido inciso V – defesa do consumidor – constata-se uma postura ideológica neo-liberal adotada pela ordem jurídica constitucional, visando conciliar valores liberais com outros valores socializantes, no esforço de assegurar a defesa e o equilíbrio entre os interesses individuais e coletivos.

A Constituição Federal não apenas erige a proteção ao consumidor como direito fundamental da pessoa, mas, também, viabiliza a concretização de tal proteção mediante a previsão de impetração de mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX) e ação

civil pública pelo Ministério Público (art. 129, III) – como instrumentos para a defesa dos direitos dos consumidores.

O art. 5º, inciso XXXII, da Carta Constitucional de 1988, dispõe que “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”. Por outro lado, o art. 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece que o “Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará Código de Defesa do Consumidor”. Assim, em atenção às referidas disposições constitucionais foi promulgada a Lei 8.078/90 – Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Desta forma, o legislador constitucional ao adotar uma codificação, e não apenas uma lei para disciplinar as relações de consumo, conferiu sistematização e autonomia a este novo Direito, em sintonia e coerência com os princípios presentes na Constituição Federal.

3. Os princípios basilares do Código de Defesa do Consumidor e os princípios da Administração Pública e Privada

Para Ada Pellegrini Grinover e Antônio Herman de Vasconcellos e Benjamin o marco em termos de direitos fundamentais do consumidor encontra-se na Resolução n. 39/248, de abril de 1985, da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas.²

Dentre os princípios gerais, constantes no item 2 da Resolução ONU n. 39/248, está estabelecido que “cada governo deve determinar suas próprias prioridades para a proteção dos consumidores, de acordo com as circunstâncias econômicas e sociais do país e as necessidades de sua população, verificando os custos e benefícios das medidas propostas”.³

Segundo José Geraldo Brito Filomeno, atualmente um dos temas primordiais é o “consumo sustentável”, tendo sido nomeado pelas Organizações das Nações Unidas, através da Resolução n. 1.995-53, de julho de 1995, um dos direitos-deveres dos consumidores, o que o levaria a ser distinguido como o sexto direito universal do consumidor. Isto deve-se ao fato de que “enquanto as necessidades humanas são em princípio ilimitadas, sobretudo se se tiver em conta a ciência de *marketing* e a publicidade, além do processo

² Grinover & Benjamin, 1999, p. 10.

³ Filomeno, 1999, p. 120.

tecnológico, são limitados os recursos naturais disponíveis”.⁴ Donde, é imprescindível desenvolver a conscientização de todos para a necessidade de se proceder ao consumo responsável dos bens e serviços.⁵

No ordenamento jurídico pátrio, verifica-se que os direitos basilares do Consumidor encontram-se consubstanciados no art. 6º do CDC, que estabelece:

“São direitos básicos do consumidor:

I – a proteção da vida, saúde e segurança contra os riscos provocados por práticas no fornecimento de produtos e serviços considerados perigosos ou nocivos;

II – a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações;

III – a informação adequada e clara sobre os diferentes produtos e serviços, com especificação correta de quantidade, características, composição, qualidade e preço, bem como sobre os riscos que apresentem;

IV – a 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;

V – a modificação das cláusulas contratuais que estabeleçam prestações desproporcionais ou sua revisão em razão de fatos supervenientes que as tornem excessivamente onerosas;

VI – a efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;

VII – o acesso aos órgãos judiciários e administrativos, com vistas à prevenção ou reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos ou difusos, assegurada a proteção jurídica, administrativa e técnica aos necessitados;

VIII – a facilitação da defesa de seus direitos, inclusive a inversão do ônus da prova, a seu favor, no processo civil, quando, a critério do juiz, for verossímil a alegação ou quando for ele hipossuficiente, segundo as regras ordinárias de experiências;

IX – Vetado – a participação e consulta na formulação das políticas que os afetem diretamente, e a representação de seus interesses por intermédio das entidades públicas ou privadas de defesa do consumidor;

X – a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral”. (grifo nosso)

⁴ *Idem*, p. 121.

⁵ *Idem*, *ibidem*.

Examinando tais princípios, verifica-se que, estes estão coerentes com os parâmetros estabelecidos no art. 170 da Constituição Federal, quanto a uma ordem econômica voltada para a valorização do trabalho humano e para a livre iniciativa, em conformidade com os ditames da justiça social, priorizando o objetivo inequívoco de garantir a todos uma vida digna.

Portanto, cabe ao administrador observar tais princípios, dentre eles – da defesa do consumidor (art. 170, inciso V, da CF/88), norteando-se, pelas disposições do CDC, que estabelece a política nacional de relações de consumo, as diretrizes e os parâmetros para desenvolver uma atividade comercial promissora.

Por outro lado, os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência, constantes na Carta Constitucional, no art. 37, deverão orientar a administração pública direta e indireta de quaisquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a fim de dar fiel aplicação à nova ordem jurídica constitucional que visa assegurar a defesa e o equilíbrio entre os interesses públicos, individuais e coletivos.

Assim, tais princípios constitucionais da administração pública encontram-se em consonância com os princípios basilares do Código de Defesa do Consumidor, posto que ambos têm como escopo desenvolver, respectivamente, atividades e relações que promovam o progresso econômico-social do Estado e da sociedade. Logo, traduzem, na sua essência, garantias aos administradores/administrados e fornecedores/consumidores, visto que são diretrizes para todos.

Ressalte-se que os princípios constitucionais da administração pública apresentam-se, ainda, como valioso critério de atuação e desempenho, seja nos atos administrativos, judiciais ou legislativos.⁶

A atividade administrativa pública é o exercício da função, ou seja, o cumprimento obrigatório do “dever jurídico funcional” de acertar, ante a ocorrência do caso concreto, a medida tendente a alcançar da melhor forma possível a finalidade da lei.⁷

Por conseguinte, o administrador público deverá observar com rigor os aludidos princípios insculpidos na Constituição Federal, simultaneamente com os princípios da razoabilidade, da proporcionalidade e os princípios gerais de Direito, bem como a finalidade da lei, como condição para a validade e legitimidade de seus atos. De outra banda,

⁶ Moraes, 1999.

⁷ Mello, 2000.

impõe-se a adoção de conduta administrativa pública em harmonia com os termos e requisitos estabelecidos na norma, a fim de resguardar os princípios democráticos.

Desta forma, ao administrador público compete o dever de bem administrar. Não seria diferente para o administrador no setor privado, onde a exigência opera-se sobre leis do mercado econômico, teorias e estratégias de gestão, que deverão se nortear por valores e princípios éticos, a fim de viabilizar o avanço seguro e proveitoso de suas atividades econômico-comerciais com o respeito ao consumidor.

No que concerne aos princípios gerais da administração na seara privada, estes permitem que o administrador possa bem exercer as suas funções. Neste sentido, é a abalizada assertiva de Idalberto Chiavenato:

“O administrador deve obedecer a certas normas ou regras de comportamento, isto é, a *princípios gerais* que lhe permitam bem desempenhar as suas funções de *planejar, organizar, dirigir, coordenar e controlar*. Daí surgirem os chamados *princípios gerais de Administração* ou simplesmente *princípios de Administração*, desenvolvidos por quase todos os autores clássicos, como normas ou leis capazes de resolver os problemas organizacionais. Contudo, a colocação dos *princípios* mostra algumas divergências entre os autores clássicos. Fayol chegou a coletar cerca de quatorze princípios.”⁸

O rol de princípios gerais da administração sistematizados por Henri Fayol são:

- “1. *Divisão do trabalho: consiste na especialização das tarefas e das pessoas para aumentar a eficiência.*
2. *Autoridade e responsabilidade: autoridade é o direito de dar ordens e o poder de esperar obediência. A responsabilidade é uma consequência natural da autoridade e significa o dever de prestar contas. Ambas devem estar equilibradas entre si.*
3. *Disciplina: depende da obediência, aplicação, energia, comportamento e respeito aos acordos estabelecidos.*
4. *Unidade de comando: cada empregado deve receber ordens de apenas um superior. É o princípio da autoridade única.*

⁸ Chiavenato, 1999, p. 115-116.

5. *Unidade de direção: uma cabeça e um plano para cada grupo de atividades que tenham o mesmo objetivo.*
6. *Subordinação dos interesses individuais aos interesses gerais: os interesses gerais devem sobrepor-se aos interesses particulares.*
7. *Remuneração do pessoal: deve haver justa e garantida satisfação para os empregados e para a organização em termos de retribuição.*
8. *Centralização: refere-se à concentração da autoridade no topo da hierarquia da organização.*
9. *Cadeia escalar: é a linha de autoridade que vai do escalão mais alto ao mais baixo. É o princípio do comando.*
10. *Ordem: um lugar para cada coisa e cada coisa em seu lugar. É a ordem material e humana .*
11. *Equidade: amabilidade e justiça para alcançar lealdade do pessoal.*
12. *Estabilidade do pessoal: a rotatividade tem um impacto negativo sobre a eficiência da organização. Quanto mais tempo uma pessoa permanecer num cargo, tanto melhor.*
13. *Iniciativa: a capacidade de visualizar um plano e assegurar pessoalmente o seu sucesso.*
14. *Espírito de equipe: harmonia e união entre as pessoas são grandes forças para a organização”.⁹*

Esta enumeração de princípios da administração realizada por Henri Fayol – fundador da Teoria Clássica da Administração – demonstra sua visão universal e global da empresa.

Verifica-se, neste contexto, que os referidos princípios gerais da administração encontram-se em sintonia com os princípios que emolduram o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, visto que ambos têm como escopo promover, respectivamente, atividades e relações que alcancem êxito econômico da empresa e da sociedade. Desta forma, são parâmetros orientadores para a ação dos administradores/administrados e fornecedores/consumidores, por serem linhas de conduta a serem seguidas pelos mesmos.

Com efeito, entendemos que esta abordagem principiológica revela a compatibilidade das disposições, dos princípios e da filosofia de ação tanto do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, quanto da administração pública e privada.

⁹ *Apud*, Chiavenato, 1999, p. 106-107.

3. O papel do administrador nas relações de consumo

As relações de consumo e as atividades econômicas de mercado são regulamentadas pelo Estado, que estabelece os limites de atuação das empresas públicas e privadas, com o objetivo de traçar uma política econômica em sintonia com as diretrizes constitucionais.

Vale salientar que a intervenção estatal no domínio econômico tem caráter excepcional como se constata no art. 173, *caput* da Carta Constitucional, que dispõe: “Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.”

O Estado normatiza e regulamenta a atividade econômica, mediante as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este último determinante para a área pública e indicativo para a área privada, da forma prevista no art. 174 da Constituição Federal de 1988.

Os indivíduos, os administradores são, também, como o Estado, agentes atuantes na Economia, devendo todos orientarem suas ações de acordo com os princípios gerais constitucionais da atividade econômica e financeira.

Registre-se que o administrador de empresas é capaz de exercer uma notável influência nos vários âmbitos sociais, econômicos, educacionais e culturais, como destaca Chiavenato:

“é ele um agente de mudança e de transformação das empresas, levando-as a novos rumos, novos processos, novos objetivos, novas estratégias, novas tecnologias; é ele um agente educador no sentido de que, com sua direção e orientação, modifica comportamentos e atitudes das pessoas; é ele um agente cultural na medida em que, com o seu estilo de Administração, modifica a cultura organizacional existente nas empresas. Mais do que isso, o administrador deixa marcas profundas na vida das pessoas, à medida que lida com elas e com seus destinos dentro das empresas e à medida que sua atuação na empresa influi no comportamento dos consumidores, fornecedores, concorrentes e demais organizações humanas.”¹⁰ (grifo nosso)

¹⁰ Chiavenato, 1999, p. 15.

Assim, verifica-se que o papel do administrador nas relações de consumo é fundamental pois, à medida que desenvolve uma postura ética e de respeito à dignidade do consumidor, manifesta atenção aos princípios atinentes à administração e às disposições constitucionais que velam por uma sociedade mais justa e equânime. Portanto, para realizar uma boa gestão administrativa, o administrador precisa considerar a pauta de cidadania que o CDC expressa.

Conclusões

O Brasil é um dos precursores na sistematização e codificação do Direito à Proteção ao Consumidor. A Lei 8.078, de 11 de setembro de 1990, dispõe sobre a proteção do consumidor e estabelece os vetores informativos dos direitos e das obrigações para os fornecedores e consumidores – indubitavelmente uma legislação avançada no cenário nacional e internacional.

A legislação do consumidor orienta-se pela necessidade de estabelecer o equilíbrio na relação de consumo. As diretrizes da política nacional de relações de consumo encontram-se estabelecidas nos art. 4º e 5º do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (CDC), visando primordialmente o atendimento das necessidades do consumidor, o respeito à sua dignidade, a proteção de seus interesses econômicos, a melhoria de sua qualidade de vida, bem como a harmonia das relações de consumo.

A harmonização desses interesses deve ter por base dentre outros princípios, o da boa-fé, a fim de gerar o justo equilíbrio entre os protagonistas desta relação.

De todo o exposto, verifica-se que os princípios previstos no CDC e aqueles da administração pública e privada são compatíveis entre si, e devem orientar administradores/administrados e consumidores/fornecedores para uma conduta que privilegie o desenvolvimento equilibrado e a justiça social. Por conseguinte, o administrador público terá de atuar em harmonia com os princípios e normas que regem a administração pública, enquanto o administrador privado terá de, fundamentalmente, conciliar os princípios da livre iniciativa e da equidade.

Nesta árdua tarefa, o administrador deverá considerar que só há real crescimento e desenvolvimento de uma empresa quando esta encontra-se verdadeiramente pautada em valores éticos. Assim, o respeito ao consumidor passa a ser uma estratégia fundamental ao bom desempenho empresarial.

Bibliografia

- CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. 5 ed. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral*, São Paulo: Atlas, 1950. Segunda parte, cap. I.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. Dos direitos básicos do consumidor. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; BENJAMIN, Antônio Herman de Vasconcellos e. Introdução. In: GRINOVER, Ada Pellegrini et al. *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1999.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricionariedade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.
- MORAES, Germana de Oliveira. *Controle jurisdicional da Administração Pública*. São Paulo: Dialética, 1999.