

EDUCAÇÃO PARA CIDADANIA

Código de Defesa do
Consumidor – Política
do Exercício da
Cidadania

Aspectos constitucional do Direito do Consumidor

- Com a complexidade das relações sociais o desafio do legislador é criar normas que cada vez mais atendam à demanda social de proteção.
- Dessa forma, historicamente o Código Civil surgiu como instrumento de regulamentação de vários aspectos da sociedade e atendeu à demanda de solução de conflitos nos séculos XIX e XX.

- No entanto, ao final do século XX as relações sociais se intensificaram com o aumento tecnológico e a constatação que o Código Civil, por si só, não atendia a todas as demandas sociais, notadamente a demanda de grupos específicos, por exemplo, direito dos idosos, e no presente caso, regras específicas para a proteção dos consumidores tendo em vista o aumento da complexidade nos processos de vendas e prestação de serviços e a situação de fragilidade que ficava o consumidor.

- Sendo assim, em 1988 o artigo 5º, inciso XXXII da Constituição Federal determina o seguinte:
- “XXXII - o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor;”
- Portanto, a Constituição estabeleceu a determinação para a criação de legislação específica para a proteção do direito do Consumidor.
- Surgiu a Lei 8078/90 estabelecendo o Código de Defesa do Consumidor

- O legislador constitucional estabeleceu o direito do consumidor como uma das estruturas a ser protegida como garantia fundamental do cidadão que será regulamentada pela União e pelo Estado (art. 24 da Constituição) em regime de competência concorrente (ou seja, ambos possuem legitimidade para criar leis sobre direito do consumidor respeitada a hierarquia entre União e Estado).

- O legislador constitucional, na defesa do direito do consumidor, se preocupou inclusive com os devidos esclarecimentos que se deve dar acerca dos impostos a serem pagos sobre mercadoria e serviços (art. 150, § 5º da Constituição).
- E deixou claro que **a defesa do consumidor constitui um dos princípios gerais da atividade econômica** (art. 170, V da Constituição) estabelecendo que a codificação deveria ser criada no espaço de 120 dias da Promulgação da Constituição conforme consta do artigo 48 dos atos das disposições constitucionais transitórias.

Definição de consumidor

- O artigo 2º da Lei 8078/90 apresenta a definição de consumidor:
- “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.
- Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo.”

- O conceito de consumidor é bem amplo para justamente atingir a maior coletividade possível dada a abrangência que a lei pretende atingir.
- Ao dar essa abrangência geral, inclusive para grupos coletivos ainda que indetermináveis o legislador procurou deixar claro que o Estado, através dessa norma, procura dar a proteção que a Constituição regulamentou não deixando nenhuma faixa social consumidora sem proteção.

Conceito de Fornecedor

- O artigo 3º do referido Código define o conceito de fornecedor o quanto segue:
- “Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.”

Conceitos de Produto e Serviços

- No mesmo artigo 3º do CDC temos as conceituações de produtos e serviços nos parágrafos 1º e 2º :
- § 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.
- § 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.

Da Política Nacional de Relações de Consumo

- O legislador no artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor definiu as estruturas da Política Nacional de Relações de Consumo estabelecendo os parâmetros para **reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor e estabelecer ações governamentais para a proteção dele.**

- Dentro da Política Nacional de Relações de Consumo para o presente curso nos interessa o que consta do **artigo 4º, inciso VII que determina:**
- **“ racionalização e melhoria dos serviços públicos;”**
- Por força do artigo 3º, § 2º do Código de Defesa do Consumidor, o Poder Público fornece SERVIÇOS de forma que tem a obrigação legal de estabelecer meios de racionalização e melhoria de tais serviços.

Direitos básicos do Consumidor

- Artigo 6º do CDC estipula os direitos básicos do consumidor.
- De forma resumida ali são estabelecidos como direitos básicos:
 - - Proteção do consumidor contra riscos à saúde, vida e segurança do consumidor quanto ao fornecimento de produtos e serviços;

- – “a educação e divulgação sobre o consumo adequado dos produtos e serviços, asseguradas a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações”;
- - Direito de informação plena sobre os produtos e serviços consumidos;
- – “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;”
- - Proteção contra cláusulas contratuais abusivas ou desproporcionais ou revisão de cláusulas que tornem as obrigações excessivas ao consumidor.

- - “efetiva prevenção e reparação de danos patrimoniais e morais, individuais, coletivos e difusos;”
- - acesso aos órgãos judiciais ou administrativos para a defesa de seus direitos com facilitação dos meios para defendê-los inclusive com inversão do ônus de prova.
- E para nós o importante a ser estudado é o que determina o artigo 6º, inciso X do CDC.

- “X – a adequada e eficaz prestação dos serviços públicos em geral.”
- Por realizar um serviço essencial à população, o Poder Público segue o Código do Consumidor quanto a MELHORAR AS CONDIÇÕES DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS da maneira mais eficaz possível.
- Quando tais serviços não são adequados, fica ao consumidor o direito de tomar providencias conforme a gravidade do caso.

Da responsabilidade do Serviço prestado

- O Código de Defesa do Consumidor estabelece nos artigos 12 a 14 regras sobre a responsabilidade do fornecedor por produtos e serviços.
- No caso dos gestores públicos devemos observar as regras sobre os serviços prestados que constam do artigo 14 do referido Código.

- O artigo 14 do CDC determina o seguinte:
- "O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos."

- Na execução das atividades de prestação de serviços públicos o gestor deve lembrar que as regras de Direito do Consumidor se aplicam a eles.
- O artigo 14 determina que a responsabilidade do fornecedor de serviços é OBJETIVA ou seja, independe de CULPA, isto significa que o gestor deve ter CAUTELA no relacionamento com o público para o qual presta serviços e fiscalizar a boa realização dos mesmos.

- Os danos decorrentes da prestação de serviços públicos são tão ressarcíveis quanto uma situação da área privada e a responsabilização recai sobre o administrador público.
- Isto somente não ocorrerá nos casos em que houve CULPA EXCLUSIVA DO CONSUMIDOR. Ex. Consumidor faz um “gato” no poste de eletricidade e morre.
- Neste sentido temos o que determina o artigo 22 do CDC:

- ”Os órgãos públicos, por si ou suas empresas, concessionárias, permissionárias ou sob qualquer outra forma de empreendimento, **são obrigados a fornecer serviços adequados, eficientes, seguros e, quanto aos essenciais, contínuos.**
- **Parágrafo único.** Nos casos de descumprimento, total ou parcial, das obrigações referidas neste artigo, serão as pessoas jurídicas compelidas a cumpri-las e a reparar os danos causados, na forma prevista neste código.”

- O artigo 22 do CDC define a responsabilização do Poder Público com o consumidor.
- A Lei 9897/95 determina que parte dos serviços públicos serão feitos por meio do regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos, previsto no art. 175 da Constituição Federal.
- E um dos problemas que surgem em tais sistemas de concessão e permissão da prestação de serviços é cessar a prestação de serviços sem aviso ao consumidor.

- Ex. Corte de luz em bairro sem o devido aviso à coletividade, o mesmo ocorrendo quando há corte de água.
- Tais situações geram o direito de dano coletivo a responsabilização ao setor responsável.
- Para analisar tais casos devemos fazer uma distinção entre **SERVIÇOS PÚBLICOS PRÓPRIOS E IMPRÓPRIOS**

Serviços Públicos Próprios

- O Código de Defesa do Consumidor regulamenta a responsabilização do Estado quando as atividades por ele exercidas são remuneradas direta e individualmente pelo cidadão na condição de consumidor.
- Neste caso, devemos distinguir atividades de serviços Públicos Próprios.

- São denominados como serviços públicos próprios – aqueles em que as atividades exercidas pelo Estado em favor do cidadão não são remuneradas por este último diretamente, e sim através de impostos.
- Neste caso, por tal serviço não ser pago diretamente pelo cidadão consumidor, as atividades do Estado não são regulamentadas pelo Código de Defesa do Consumidor.
- Ex. Obras para implantar esgoto em um bairro. (infraestrutura).

- Portanto, os serviços públicos próprios são aqueles realizados DIRETAMENTE PELO ESTADO e não são delegados a terceiros.
- Eles tem como característica a universalidade de uso como por exemplo obras públicas como pavimentação de ruas e iluminação pública.
- Tais serviços públicos próprios NÃO INGRESSAM NA TUTELA DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR.

Serviços públicos impróprios

- Podemos denominar como serviços públicos impróprios – aqueles realizados pelo Estado diretamente ou através de delegação a terceiros mediante a concessões, permissões ou autorizações, com a existência de remuneração onde o Estado detém o poder de controle e regulamentação sobre tais atividades.

- Estes serviços são executados mediante pagamento de valores e com mensuração do uso e individualizados.
- Ex Luz, água, telefone em uso na esfera pessoal do cidadão.
- Neste caso, as atividades exercidas geram direitos aos cidadãos eis que existe uma regulamentação que gera direito e obrigações recíprocas.(consumidor paga e tem direito ao uso).

- O artigo 22 do CDC estipula as características que devem acompanhar os serviços prestados pelos órgãos públicos:
- - **Eficiência** – a atividade pública a ser exercida zelando pela qualidade dos serviços.
- Ex. Metro – deve ter veículos limpos, novos, e em quantidade adequada para atender ao transporte público.

- **Adequação** – o serviço público deve ser regular, contínuo e atender as finalidades a que se destinam.
- Ex. Metro – além de ter a qualidade ele deve atender a regularidade de horário, segurança, atualidade e continuidade.
- **Segurança** – a atividade exercida deve ser garantida de modo a evitar expor o consumidor a riscos anormais ou imprevisíveis até aqueles decorrentes de informações inadequadas sobre o serviço prestado.

- **Continuidade** – quando o serviço público é essencial há que se garantir a não interrupção dos serviços prestados.
- São considerados essenciais os serviços de:
- Tratamento e abastecimento de água;
- Produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- Assistência médica e hospitalar;

- Distribuição e comercialização de Medicamentos e alimentos;
- Serviços funerários;
- Transporte coletivos;
- Captação e tratamento de esgoto e lixo;
- Guarda, uso e controle de substancias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- Processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- Controle de tráfego aéreo;

- **Compensação Bancária;**
- **Em todas estas atividades essenciais o Estado deve atender aos requisitos legais sob pena de ressarcir os prejuízos causados ao cidadão.**
- **Nas atividades essenciais a quebra da continuidade dos serviços pode gerar a reparação de danos.**

Da responsabilidade do Serviço público.

- O enfoque do presente estudo é analisar a extensão da responsabilidade do serviço público e do administrador junto ao cidadão na sua qualidade de consumidor.
- Vimos que exceto na situação em que o Estado age em sua qualidade primeira de fornecedor de atividades específicas e indelegáveis nos demais casos ele responde diretamente quando realiza o ato ou solidariamente quando o ato é feito por uma concessionária do serviço público pago pelo cidadão.

- O que deve ser observado é que a responsabilidade do Serviço público é objetiva, ou seja, independe de culpa e nem mesmo pode ser alegado pelo gestor desconhecimento dos fatos conforme se depreende do disposto no artigo 23 do CDC.

- “Art. 23. A ignorância do fornecedor sobre os vícios de qualidade por inadequação dos produtos e serviços não o exime de responsabilidade.”
- O que devemos observar são os mecanismos adotados pela lei para obrigar ao cumprimento das regras de defesa do consumidor.
- **As ações em face das omissões do poder público poderão ser de forma individual ou coletiva.**

Mecanismos de defesa do consumidor quanto ao serviço público

- Quando falamos em responsabilização do serviço público pela má prestação das atividades devemos nos lembrar que nos casos em que existem contratos celebrados com o cidadão consumidor, o art. 47 do CDC determina que as cláusulas serão interpretadas de maneira mais favorável ao consumidor ante a natureza de adesão de tais contratos.

- No artigo 51 do CDC existe a nulidade de cláusulas abusivas, ou seja, aquelas que geram situações previstas em total oneração do consumidor.
- No artigo 56 temos as sanções a serem aplicadas onde ressaltamos para o caso dos serviços públicos o quanto disposto nos itens VIII a XI que tratam das seguintes possibilidades:

- VIII – revogação de concessão ou permissão de uso;
- IX – cassação de licença do estabelecimento ou de atividade;
- X – interdição, total ou parcial, de estabelecimento, de obra ou de atividade;
- XI – intervenção administrativa;

- O artigo 59 determina um processo administrativo para aplicação de algumas das penalidades apresentadas.
- Art. 59. As penas de cassação de alvará de licença, de interdição e de suspensão temporária da atividade, bem como a de intervenção administrativa, serão aplicadas

- mediante procedimento administrativo, assegurada ampla defesa, quando o fornecedor reincidir na prática das infrações de maior gravidade previstas neste código e na legislação de consumo.
- § 1º - A pena de cassação da concessão será aplicada à concessionária de serviço público, quando violar obrigação legal ou contratual.

- § 2º - A pena de intervenção administrativa será aplicada sempre que as circunstâncias de fato desaconselharem a cassação de licença, a interdição ou suspensão da atividade.
- § 3º Pendendo ação judicial na qual se discuta a imposição de penalidade administrativa, não haverá reincidência até o trânsito em julgado da sentença.

- As defesas dos consumidores poderão ser realizadas de forma individual ou coletiva.
- Individualmente o consumidor pode buscar os órgãos de defesa ou o Judiciário para obter a devida reparação.
- Coletivamente a defesa será feita na forma do artigo 81 parágrafo único do CDC.

- Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:
- I – **interesses ou direitos difusos**, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

- II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe
- de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;
- III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Legitimidade para propor ações coletivas

- Para agir coletivamente a legitimidade é determinada pelo artigo 82 do CDC que determina:
- Art. 82. Para os fins do art. 81, parágrafo único, são legitimados concorrentemente:
 - I – o Ministério Público;
 - II – a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal;

- III – as entidades e órgãos da Administração Pública, direta ou indireta, ainda que sem personalidade jurídica, especificamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos por este código;

- IV – as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos por este código, dispensada a autorização assemblear

Efeito da coisa julgada das Sentenças em Direito do Consumidor

- Se a situação de lesão gerar um processo judicial, a Sentença desse processo ao transitar em julgado, ou seja, cessarem os recursos, irão produzir efeitos distintos das sentenças individualmente prolatadas em processos comuns.

- O artigo 103 do CDC determina explicitamente o quanto segue:
- I – **erga omnes**, exceto se o pedido for julgado improcedente por insuficiência de provas, hipótese em que qualquer legitimado poderá intentar outra ação, com
- idêntico fundamento valendo-se de nova prova, na hipótese do inciso I do parágrafo único do art. 81;

- **II – ultra partes**, mas limitadamente ao grupo, categoria ou classe, salvo improcedência por insuficiência de provas, nos termos do inciso anterior, quando se tratar da hipótese prevista no inciso II do parágrafo único do art. 81;
- **III – erga omnes**, apenas no caso de procedência do pedido, para beneficiar todas as vítimas e seus sucessores, na hipótese do inciso III do parágrafo único do art. 81.

- Devemos lembrar que o artigo 104 do CDC estabelece parâmetros para tais efeitos em ações propostas individualmente.
- Determina o artigo 104 :
 - ”As ações coletivas, previstas nos incisos I e II e do parágrafo único do art. 81, não induzem litispendência para as ações individuais, mas os efeitos da coisa julgada erga omnes ou ultra partes a que aludem os incisos II e III do artigo anterior não beneficiarão os autores das ações individuais, se não for requerida sua suspensão no prazo de trinta dias, a contar da ciência nos autos do ajuizamento da ação coletiva.”

ESTUDO DE CASO – BRT – RIO DE JANEIRO

- Como estudo de caso para fins de aplicabilidade do exposto, temos a recente situação do Transporte Público no Rio de Janeiro denominado BRT (BUS RAPID TRANSIT)
- O sistema BRT surgiu no governo de Cesar Maia em 2007 como projeto para auxiliar na inscrição da cidade para os Jogos Olímpicos de Verão de 2016

- O sistema somente se tornou operacional em 06.06.2012 na gestão do Prefeito Eduardo Paes.
- O primeiro desafio do projeto foi a necessidade de construção do longo prazo de forma que necessitou de investimentos Federais de forma que em 2016 foram criados os corredores de nomes Transoeste, Transcarioca e Transolímpica.
- A ideia do projeto era criar uma maior mobilidade do transporte público.

- Atualmente o sistema se encontra em crise financeira e não está atendendo aos objetivos do projeto inicial.
- Em fevereiro – 2021 os motoristas entraram em greve em razão de atrasos de salários fechando as estações e gerando um prejuízo a 170 mil usuários.
- Atualmente os ônibus estão velhos e o atual governo de Eduardo Paes e a Prefeitura está alugando veículos para suprir a deficiência.

- Este caso ilustra muito bem a questão de erros de planejamento urbanístico e que tem repercussão no direito do consumidor por lesão causada pela má prestação de serviço público, no caso, transporte público através de concessão pública.
- Há a possibilidade de ação civil pública cobrando obrigação de fazer por parte da prefeitura (estabelecer transporte digno para atender os requisitos do artigo 22 do CDC).

- Analisando o caso, o fornecimento de transporte público constitui uma obrigação prevista no artigo 6º da Constituição Federal
- Mais especificamente no artigo 30, inciso V da Constituição Federal determina:
- “V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, **incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;**”

- Quando observados tais textos legais com o disposto no artigo 22 do CDC vemos que o sistema BRT carioca **NÃO ATENDE AS FINALIDADES A QUE SE DESTINA** deixando de lado os critérios de qualidade, adequação e segurança.
- Ao analisar a questão a responsabilidade do serviço público ela pode decorrer de culpa quando o agente descumpra as obrigações de eficiência, adequação e continuidade dos serviços.

- Ou decorrer da PRESUNÇÃO DE CULPA quando deixa de tomar as cautelas para garantir a segurança dos consumidores.
- O presente caso possui o desrespeito às regras exigidas no artigo 22 do CDC quanto a garantir a eficiência, adequação e continuidade dos serviços bem como o torna inseguro para o uso dos consumidores.
- Em nosso entender há dano coletivo a ser ressarcido.

- Se um consumidor eventualmente “cair” do ônibus da BRT e vier a falecer caberá indenizar a família na forma da lei.
- Podemos concluir que há plena possibilidade de uso do Código de Defesa do Consumidor para fiscalizar a atividade da prestação de serviços públicos.

CONCLUSÃO

- Concluimos que o gestor público deve tomar cautelas já que as regras do Código de Defesa do Consumidor atingem a administração pública quando esta não age na qualidade específica de Estado mas na qualidade de prestadora de serviços seja diretamente ou por meio de concessões públicas.