

ENTREVISTA



Mário Frota

Professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris XII (1991/2006); Director do Centro de Estudos de Direito do Consumo de Coimbra; Fundador e primeiro presidente da Associação Internacional de Direito do Consumo / Association internationale du Droit de la Consommation (AIDC); Fundador e presidente da Associação Portuguesa de Direito do Consumo (APCD).

O que é o direito do consumidor?

As definições são sempre imperfeitas ou incompletas, mas de forma singela e de modo tendencial, fixemo-nos nesta definição: É um corpo de regras que visam esbater as desigualdades, garantindo o consumidor contra os desequilíbrios resultantes da sua posição de vulnerabilidade e hipossuficiência no seio do mercado, repondo equilíbrios e assegurando a qualidade, eficácia e segurança de produtos e serviços, a sua fiabilidade e promovendo as vias adequadas para a integral reparação ou compensação dos prejuízos de que venha a padecer.

Quando surgiu a noção de que o consumidor precisa de amparo?

Há quem remonte o facto ao Código de Hammurabi, como a acervos normativos da antiguidade. Maria Lúcia Zulzke, no Brasil, o fez numa obra quase antológica "ABRINDO A EMPRESA PARA O CONSUMIDOR"; os franceses invocam a Lei de 1905 que reprime fraudes e falsificações em matéria de produtos e serviços, mas nos tempos hodiernos é no discurso sobre o Estado da Nação ao Congresso que Esther Petterson pôs nas mãos de John F. Kennedy, a 15 de Março de 1962, que se acha o marco da tutela da posição jurídica do consumidor, a justo título considerado o motor do mercado – “não há mercado sem consumidores” –, aliás, destituído, como se assinalou à época, dos mais elementares direitos ante os atropelos que sobre si mesmo se abatiam.

Como o direito do consumidor protege quem oferece o serviço ou produto consumido?

Em teoria, legislando ante os sinais que as situações correntes emitem, dotando o estatuto do consumidor de um sem número de antídotos para que as agressões de que padece sejam naturalmente reprimidas e repostos os equilíbrios essenciais ao regular funcionamento do mercado e à consecução do respeito pela dignidade do consumidor, pessoa humana. Porém, não basta legislar. O direito do consumidor é um mix: uma mescla de educação e formação para o consumo, que há que concretizar no curricula e programas escolares como nos planos extra e circum-escolares, de informação para o consumo prestada de forma nutrida e consequente, para além de dever cumprir-se pontualmente, através de estruturas habilitadas técnico-cientificamente a fazê-lo, da existência de estruturas fiáveis, operantes, eficientes de mediação e composição de litígios e de tribunais judiciais ou arbitrais que dispensem de forma célere, segura e não-onerosa justiça para que o direito escrito e o direito observado se fundam e concorram para a superação das controvérsias e a satisfação do consumidor no mercado de consumo.

Como o direito do consumidor é aplicado na UE? A legislação é por país ou há uma legislação comum aos membros?

A aplicação do direito no seio da própria UE, em rigor, só se observa em situações de litígios transfronteiras, quando em causa duas ou mais ordens jurídicas no quadro da União. Ou se os Estados-membros não cumprirem os ditames das normas emanadas das instâncias legiferantes da

União, caso em que o Tribunal de Justiça da União Europeia é chamado a intervir de molde a condenar, como se tem por elemtar, o Estado infractor a obedecer na íntegra ao prescrito.

Na UE, há diplomas legais que vinculam os Estados-membros, independentemente da sua publicação no jornal oficial de cada um deles, como sucede com os Regulamentos. E em que o direito é, pois, uniforme. As mesmas regras vigoram e vinculam os seus destinatários tanto em Oulu, na Finlândia, como em Olo, em Portugal, em Brest, na França, como em Bucarest, na Roménia.

Mas há outros diplomas, como as Directivas, que exigem a transposição das suas regras para o direito interno de cada um dos Estados-membros, pela mediação do legislador nacional.

E há, agora, 3 sortes de directivas: as minimalistas, que estabelecem um patamar mínimo a que os Estados devem obediência, sendo-lhes facultado legislar além do estatuído, mas jamais aquém do que nelas se prescreve, as directivas-quadro que propugnam uma harmonização máxima, não sendo lícito aos Estados-membros legislar para além do estatuído, e que se apresentam praticamente como regulamentos, só que exigem a sua transposição para o direito interno através de uma medida legislativa de índole nacional e, por último, as directivas híbridas que tanto se apresentam como de harmonização mínima [com a faculdade de os Estados poderem oferecer níveis mais elevados de protecção], como nelas se inscrevem regras de harmonização máxima insusceptíveis de alteração pelo legislador nacional.

Se bem que em matéria de direito do consumo [direito do consumidor] a técnica seja a da normaão por meio de directivas, agora mais com o carácter de directivas-quadro, também há, em determinados segmentos, regulamentos, como é sobretudo o caso no domínio da segurança alimentar, direitos dos passageiros de transportes aéreos e ferroviários, etc.

O *modus legiferandi* na UE não é nem fácil, nem sequer de apreensão expedita, e o diálogo entre as fontes de direito da UE e as dos direitos nacionais algo de complexo.

Daí que haja, em suma, neste particular, direito uniforme por via dos Regulamentos e das Directivas-quadro, como direito que se diferencia de Estado para Estado por virtude da liberdade de que cada um dos Estados-membros goza para legislar acima dos limiares mínimos estabelecidos por directivas minimalistas, sendo certo que não podem ser outorgados direitos que colidam com tais limiares reputados essenciais pela UE.

Qual a principal diferença entre o direito do consumidor português e o brasileiro?

1. Legislação

O Brasil dispõe de um Código, Portugal de inúmeras leis avulsas, esparsas, que só beneficiariam se houvesse um conseqüente esforço de codificação, ainda que de mera consolidação se tratasse. Mas não há esforços conseqüentes nesse particular. Um anteprojecto imprestável, que levou dez anos a elaborar, e é uma autêntica aberração, já está há quatro anos a marinar nos gabinetes ministeriais, sendo de todo preferível que jamais conheça a luz do dia, tal como se apresenta nas suas inconseqüências e desacertos. Temos vindo a propor, sem sucesso, porém, a edificação de um Código de Contratos de Consumo, que muito contribuiria para a inteligibilidade de um segmento dos mais relevantes do direito do consumo.

O Brasil tem, no geral, por regular, a disciplina dos contratos típicos de consumo, Portugal dispõe de diplomas legais para cada uma das espécies contratuais com larga ocorrência no mercado de consumo, editados em conseqüência de imperativo legal da União Europeia. Mas careceria de um Código, como se assinalou.

2. Política de consumidores

Não se nos afigura que, quer de uma das ribas do Atlântico, quer da outra, haja políticas delineadas em cada um das legislaturas. Em Portugal, para além de meras afirmações de intenção, não há uma qualquer política coerente, ajustada às necessidades e integrada nas demais políticas, já que só o descaso se observa, com notória quebra dos propósitos com que, sem entusiasmo neste particular, os candidatos se apresentam ao eleitorado. Parece que a política de consumidores não rende votos e, por isso, não polariza os políticos nem sequer vem a terreiro.

3. Suporte às actividades das instituições de consumidores

O Fundo de Direitos Difusos, no Brasil, cumpre, a seu nível, os objectivos que presidiram à sua criação, ao passo que o homólogo Fundo Português, de criação recente, “jaz morto e arrefece”... sem qualquer prestabilidade, sobretudo para as instituições autênticas, autónomas e genuínas que intentam cumprir os seus objectivos.

Nem um só cêntimo saiu para o que quer que fosse. O Fundo em Portugal ter-se-á constituído com base em cauções não reclamadas pelos consumidores de serviços públicos essenciais, devolvidas pelas empresas e serviços respectivos.

4. Educação para o consumo

Inexiste curricularmente, tanto em Portugal, como no Brasil, nos diferentes graus e níveis de ensino, de educação e formação para o consumo.

Em Portugal, a LDC prescreve de modo emblemático, no seu art. 6.º, algo de singular, que permanece, aliás, autêntica letra morta, a despeito das pressões para que se passe do papel à acção:

1 - Incumbe ao Estado a promoção de uma política educativa para os consumidores, através da inserção nos programas e nas actividades escolares, bem como nas acções de educação permanente, de matérias relacionadas com o consumo e os direitos dos consumidores, usando, designadamente, os meios tecnológicos próprios numa sociedade de informação.

2 - Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à formação e à educação do consumidor, designadamente através de:

a) Concretização, no sistema educativo, em particular no ensino básico e secundário, de programas e actividades de educação para o consumo;

b) Apoio às iniciativas que neste domínio sejam promovidas pelas associações de consumidores;

c) Promoção de acções de educação permanente de formação e sensibilização para os consumidores em geral;

d) Promoção de uma política nacional de formação de formadores e de técnicos especializados na área do consumo.

3 - Os programas de carácter educativo difundidos no serviço público de rádio e de televisão devem integrar espaços destinados à educação e à formação do consumidor.

4 - Na formação do consumidor devem igualmente ser utilizados meios telemáticos, designadamente através de redes nacionais e mundiais de informação, estimulando-se o recurso a tais meios pelo sector público e privado.

É certo que o Brasil dispõe agora de uma Escola Nacional de Defesa do Consumidor, mas o importante é que se formem formadores para que em termos curriculares se leve a educação para o consumo desde tenra idade às crianças, de modo sistemático, no elenco de matérias, que não de modo episódico, accidental.

5. Informação para o consumo

O Brasil dispõe, ainda que haja um fosso enorme entre o

número de municípios e o de tais estruturas, de PROCONs dotados de atribuições e competências, a um tempo, preventivas e repressivas, ao passo que os gabinetes ou centros autárquicos ao consumidor, disponíveis em Portugal, que atingem quando muito a quinta parte dos municípios, se limitam a uma mera função de informação, mediação e composição amigável de litígios de consumo. Só e tão-só.

6. Estruturas da administração pública

O Departamento de Proteção e Defesa do Consumidor (DPDC), pelo que nos podemos aperceber, a despeito do reduzido quadro de pessoal, da sua considerável extensão territorial e das entidades cujas actividades patrocina, revela um índice de intervenção e de suporte bem mais expressivos que a Direcção-Geral do Consumidor (DGC) de Portugal, que tem um confortável número de agentes, o triplo, ao menos, do DPDC.

7. Ministério Público

O Brasil tem um Ministério Público imbuído de um espírito de missão pronunciado no que tange, sobretudo, à promoção dos interesses e à protecção dos direitos do consumidor. Em Portugal, se bem que com análogas atribuições [Artigo 20.º da Lei de Defesa do Consumidor (LDC) que, sob a epígrafe Ministério Público], reza:

Incumbe também ao Ministério Público a defesa dos consumidores no âmbito da presente lei e no quadro das respectivas competências, intervindo em acções administrativas e cíveis tendentes à tutela dos interesses individuais homogêneos, bem como de interesses colectivos ou difusos dos consumidores.

O Ministério Público é omissos, abúlicos, inoperantes neste particular. Jamais propôs uma só acção civil pública de 1981 a 1996 [e detinha em exclusividade a *legitimatio ad causam*] e de 1996 a esta parte, e com carácter geral, nem uma só acção inibitória instaurou. E ocasiões para o efeito houve “aos pontapés”, passe a expressão.

8. Sociedade civil – associações de consumidores

O Brasil apresenta um escasso número de instituições da sociedade civil a consagrar-se à promoção dos interesses e à protecção dos direitos do consumidor.

Portugal também.

Mas temos em comum um embuste – no Brasil, a ABC – PROTESTE, em Portugal a Deco-PROTESTE, Lda., empresas que não são associações de consumidores, dependentes de uma multinacional belga, uma sociedade anónima – a EUROCONSUMERS, S.A.

Conquanto queiram fazer-se passar por tal, ou seja, por associações de consumidores. Com os logros que daí advêm.

As fragilidades da sociedade civil são patentes tanto num como noutro dos países.

E é essa debilidade que permite que empresas como a PROTESTE invadam os seus territórios sem uma rejeição frontal das instituições nativas.

9. Sociedades científicas

O Brasil dispõe de uma sociedade científica – o Brasilcon. Portugal também a associação portuguesa de Direito do Consumo (apDC), a que presido.

Nesse passo, estamos no mesmo comprimento de onda. A apDC, tal como o BRASILCON, é muito actuante, extremamente interventiva.

10. O ensino do direito do consumidor nas universidades

O Brasil tem nas universidades, em geral, na graduação, a disciplina de direito do consumidor nos seus *curricula*. Em Portugal, com excepção de uma só Faculdade, em que a disciplina é opcional, só em cursos de pós-graduação, de duvidosa qualidade nalguns casos, é que em determinadas escolas há um complexo de matérias que se lhe assemelham.

11. Revistas científicas

O Brasil dispõe de uma revista científica regular a Revista de Direito do Consumidor (RDC). Portugal também, a Revista Portuguesa de Direito do Consumo (RPDC). Com excelente matéria e óptimos colaboradores.

12. Resolução dos conflitos de consumo

O Brasil dispõe de juizados especiais em que parte substancial dos pleitos ali dirimidos é de conflitos de consumo. Portugal conta com um número reduzido de julgados de paz,

órgãos extrajudiciais da administração da justiça, decalcados embora sobre o modelo dos juizados especiais, em que o número de conflitos de consumo ali processados é exíguo. E de tribunais arbitrais voluntários com uma actividade relativamente discreta atento o volume da conflitualidade subsistente neste segmento. Mas que, a prazo, se acham condenados, os tribunais arbitrais, uma vez que a DGC já anunciou uma quebra nos financiamentos da ordem dos 80 por cento, o que os deixará à míngua de meios para custear os encargos de funcionamento, já que o acesso aos seus serviços é gratuito até ao valor correspondente ao da alçada dos tribunais de primeira instância, que é de 5.000€.

O Governo português, no entanto, com a aprovação do novo Regulamento de Custas Processuais, revogou os dispositivos da Lei de Defesa do Consumidor (LDC) que previam quer a dispensa de preparos quer as isenções de custas nos processos cujo objecto fossem os conflitos emergentes das relações de consumo, até ao limite da alçada da primeira instância, como via para uma justiça acessível e pronta, como direito fundamental do consumidor constitucionalmente plasmado. Com o que despojou o consumidor de uma das suas armas essenciais como modo de consecução da justiça nas concretas hipóteses em que os direitos se denegam.

Portugal dispõe, porém, ao invés do que ocorre no Brasil, de um instrumento extraordinário, que é o LIVRO DE RECLAMAÇÕES.

Sempre que o consumidor entenda, em face da informação que tem dos seus direitos, que há lesão ou ameaça de lesão de interesses e direitos, lavra no livro a correspondente reclamação que, nos termos legais, o fornecedor se obriga a carrear para as entidades de supervisão do mercado que procedem a averiguações e submetem, se for o caso, os autos à entidade competente para a aplicação das sanções cabíveis na circunstância.

É um figurino singular, eficiente, que merece ser seguido. ■