

DOI: 10.5102/rdi.v11i1.2697

# Proteção internacional do consumidor: necessidade de harmonização da legislação\*

## International protection of consumers: the need of a legislation harmonization

Héctor Valverde Santana\*\*

### Resumo

O objetivo deste artigo é analisar a proteção internacional do consumidor e a necessidade de harmonização da legislação interna dos países para equilibrar a relação jurídica estabelecida entre o fornecedor de produtos e serviços e o consumidor, bem como discutir e apresentar as principais contradições existentes nos variados sistemas de tutela material e processual do consumidor. Inicialmente são apresentados os principais pontos da mensagem do Presidente John F. Kennedy ao Congresso dos Estados Unidos da América sobre a importância do consumidor na economia e a necessidade de protegê-lo. Em seguida, discorre-se sobre a proteção do consumidor pela ONU, precisamente quanto ao teor da Resolução n. 39/248, de 16 de abril de 1985, com recomendação aos países, especialmente aos países em desenvolvimento, para a adoção de políticas públicas e leis adequadas a realidade do mercado, tendo como propósito a proteção do consumidor. Finalmente, são examinadas as peculiaridades do Mercosul, da União Européia e o papel das entidades privadas (acadêmicas e não acadêmicas) na proteção internacional dos consumidores. Conclui-se que a proteção do consumidor está vinculada à efetivação de direitos fundamentais, sendo necessária para o equilíbrio entre países no cenário internacional. Os desafios são cada vez maiores em razão do desenvolvimento tecnológico e as mutantes práticas comerciais, demandando, portanto, esforço conjunto dos países nas áreas administrativa, legislativa e judiciária, bem como das entidades privadas para a harmonização da legislação nacional e internacional de proteção do consumidor.

**Palavras-chave:** Proteção. Consumidor. Internacional. Harmonização. Legislação. Vulnerabilidade.

### Abstract

The goal of this paper is to analyze the international consumer protection and the need to harmonize domestic legislation and trade blocs to balance the legal relationship between the provider of products and services and the consumer, as well as discuss and present the main contradictions in the various systems of substantive and procedural protection to the consumer. Initially, the main points of the message of President John F. Kennedy to the Congress of the United States of America on the importance of the consumer in the economy and the need to protect it are presented. Then it discusses consumer protection by the UN, especially the contents of Res. 39/248 of April, 16th 1985, which presents recommendation to countries, especially developing ones, to the

\* Artigo convidado

\*\* Doutor e Mestre em Direito das Relações Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professor de Direito do Consumidor e Responsabilidade Civil. Diretor de Assuntos Internacionais do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon). Juiz de Direito do Distrito Federal. E-mail: [hectorvsantana@gmail.com](mailto:hectorvsantana@gmail.com)

adoption of public policies and appropriate legislation to the reality of the market, with the purpose of protecting the consumer. Finally, the peculiarities of Mercosur, the European Union and the role of private entities (academic and non-academic) in the international protection of consumers are examined. It's concluded that consumer protection is linked to the enforcement of fundamental rights, being necessary to the international balance between countries. The challenges are increasing due to technological advances and changing business practices, thus requiring joint effort of the countries in the administrative, legislative and judicial fields, as well as from private entities for the harmonization of national and international legislation on consumer protection.

**Keywords:** Protection. Consumer. International. Harmonization. Legislation. Vulnerability

## 1 Introdução

A proteção internacional do consumidor é tema atual e demanda estudo sistemático em razão da crescente globalização e do acentuado desenvolvimento do comércio internacional. Há aproximadamente cinquenta (50) anos foi destacada a necessidade de proteção do consumidor pelo Presidente John F. Kennedy, ganhando o tema espaço no debate econômico, social e político de todo o mundo. Não obstante a advertência quanto à necessidade de proteção do consumidor, os países em desenvolvimento não acompanharam, desde o início do debate, as idéias inovadoras, omitindo na formulação de política pública ou edição de leis que expressassem esta nova visão da realidade do mercado de consumo.

Os países desenvolvidos perceberam a importância da proteção do consumidor e passaram, ainda na década de 1960, a editar leis e determinações administrativas para equilibrar as relações entre fornecedor e consumidor. A Organização das Nações Unidas (ONU) encampa a idéia e, por intermédio do Conselho Econômico e Social, inicia estudos para a elaboração de normas internacionais que servissem de padrão de proteção dos consumidores pelos Estados membros, especialmente para os países em desenvolvimento, onde a questão se mostrava incipiente.

A década de 1990 é marcada pela consolidação da União Européia e, conseqüentemente, o reforço no debate sobre a proteção do consumidor, resultando na edição de variadas diretivas sobre o assunto. O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi constituído no

início da década de 1990 e não teve uma preocupação inicial com a questão de proteção do consumidor, cujo tema continua indefinido em razão da dificuldade de harmonizar os pontos de vista sobre a extensão da tutela consumerista.

Além de países, de blocos regionais de países e de organismos internacionais que se ocupam da proteção do consumidor no plano internacional, mister destacar o papel das entidades privadas de defesa do consumidor no auxílio da formulação de políticas públicas eficientes e consolidação de princípios jurídicos que orientam a edição de leis nacionais e tratados sobre a questão.

Portanto, o objetivo do presente estudo é verificar a evolução da proteção do consumidor no plano internacional e destacar a necessidade de harmonização da legislação no sentido de promover a segurança jurídica ao consumidor que realiza cada vez mais atos de consumo no exterior, situação acentuada pelo extraordinário desenvolvimento do comércio eletrônico e a crescente mobilidade humana verificada no turismo internacional.

## 2 Mensagem de John F. Kennedy sobre proteção do consumidor

O marco inicial da proteção organizada do consumidor é o dia 15 de março de 1962, data em que foi apresentada ao Congresso dos Estados Unidos da América a mensagem que havia sido gravada pelo Presidente John F. Kennedy. Cuida-se do primeiro e mais expressivo pronunciamento de um político com liderança mundial sobre a necessidade de proteção do consumidor. Entende-se a preocupação do então Presidente dos Estados Unidos da América, pois havia uma guerra “fria” entre o mundo capitalista, apoiado na livre iniciativa e na economia de mercado, e o bloco comunista, liderado pela extinta União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, marcado pela planificação estatal e cuja economia era baseada na concentração pelo Estado de todos os meios de produção. O sistema capitalista não poderia subsistir com consumidor fraco, considerando seu importante papel no mercado livre de consumo. Portanto, a defesa do consumidor surge como necessidade de afirmação da economia capitalista em face da ameaça comunista e sua economia estatizada.

A mensagem especial do Presidente John F. Kennedy causou grande impacto no cenário mundial e despertou Estados em várias partes do planeta para a necessidade de proteção do consumidor, além de influenciar

decisivamente a discussão do tema pela Organização das Nações Unidas (ONU), especialmente em seu Conselho Econômico e Social. O Presidente John F. Kennedy lembra que “consumidores, por definição, somos todos nós”. Destaca que os consumidores constituem o maior grupo econômico atuante no mercado de consumo, que é influenciado, mas também influencia todas as decisões econômicas, sejam na área pública ou no campo privado, responsável por dois terços (2/3) pelos gastos realizados na economia. A mensagem prossegue afirmando que, apesar da importância do grupo de consumidores, é o único grupo econômico sem organização de seus integrantes e que seus pontos de vista não são considerados no momento da tomada de decisão.

Outro ponto importante ressaltada na referida mensagem, e que influenciou a ordem internacional, foi a obrigação do Estado de fazer a economia servir adequadamente o consumidor. A referida obrigação foi reproduzida no art. 5º, inciso XXXII, da Constituição Federal brasileira, que impõe ao Estado o dever de promover, na forma da lei, a defesa do consumidor. O Presidente John F. Kennedy considera temas como o desperdício no consumo e a ineficiência dos setores privado e público. Afirma, então, que produtos de baixa qualidade, preços exorbitantes, medicamentos ineficientes e impossibilidade de escolha do consumidor por falta de informação como desperdício de dinheiro e ameaça à saúde e segurança, fazendo advertência de que estes fatos são sérios e podem abalar o interesse nacional.

O documento revela que o desenvolvimento tecnológico, exemplificativamente quanto a alimentos, medicamentos e utensílios domésticos, dificulta a escolha do consumidor e ressalta a inadequação da legislação antiga, bem como indica a necessidade de um novo tratamento legislativo da matéria. Afirma que o *marketing* avança para a impessoalidade e a escolha do consumidor de produtos e serviços é cada vez mais influenciada pela publicidade massificada, uma vez que esta utiliza técnicas de persuasão sofisticadas. Critica, em seguida, que a falta de informação do consumidor é marca no mercado de consumo, pois há incerteza quanto aos padrões mínimos de segurança, qualidade e eficiência de remédio, o montante do pagamento decorrente do consumo de crédito, o valor nutricional dos alimentos, dentre outros.

Finalmente, elenca um rol de atividades governamentais que estão diretamente ligadas ao consumidor, mas enfatiza

a necessidade de outras ações administrativas e legislativas relevantes para o exercício dos direitos do consumidor. A propósito, o Presidente John F. Kennedy enumera quatro (04) grandes eixos de direitos do consumidor: “a) o direito à segurança – ser protegido contra a propaganda de produtos que são prejudiciais à saúde ou à vida; b) o direito de ser informado – ser protegido contra informações e propagandas fraudulentas, enganosas ou ordinárias e ter acesso aos fatos necessários para que seja possível fazer sua escolha; c) o direito de escolher – de ter assegurada, sempre que possível, o acesso a uma variedade de produtos a preços competitivos; e naquelas indústrias, onde a competição não funcione de forma livre e a regulamentação do governo é pouco atuante, ter garantida uma qualidade satisfatória e preços justos; d) o direito de ser ouvido – ter garantido que os interesses do consumidor irão receber atenção e consideração especial quando da elaboração de políticas governamentais, além de tratamento justo nos tribunais administrativos do governo.”<sup>1</sup>

O dia 15 de março é comemorado como dia mundial de proteção do consumidor em razão da mensagem enviada pelo Presidente John F. Kennedy ao Congresso dos Estados Unidos da América. No Brasil, a Lei n. 10.504, de 08 de julho de 2002, instituiu o dia 15 de março como o dia nacional do consumidor, com obrigação aos órgãos federais, estaduais e municipais de promoverem festividades, debates, palestras e outros eventos para difundir os direitos do consumidor. A mensagem em comento influenciou a proteção internacional do consumidor, uma vez que a ONU baseou toda regulamentação da matéria no referido pronunciamento, bem como diversos países, a exemplo do Brasil com a edição do Código de Defesa do Consumidor – Lei n. 8.078/1990, e variados blocos regionais de países (União Européia e Mercosul) elaboraram normas seguindo as premissas apresentadas no dia 15 de março de 1962 pelo Presidente John F. Kennedy.

### 3 ONU e proteção do consumidor

A Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou, por consenso, a Resolução n. 39/248, em 16 de abril de 1985, após dois anos de negociação com o Conselho Econômico e Social da

1 Texto em tradução livre extraído do anexo do livro: QUEIROZ, Odete Novais Carneiro. *Da responsabilidade civil por vício do produto e do serviço*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 203-216.

própria ONU. A Resolução n. 39/248 é reconhecida como o documento mais importante da proteção internacional do consumidor. A origem do referido texto normativo foi a Resolução n. 1979/74 do Conselho Econômico e Social da ONU, que solicitou ao Secretário Geral da ONU a elaboração de relatório a fim de propor padrões adequados de consumo a serem seguidos pelas nações integrantes da ONU, considerando especialmente os problemas e as necessidades dos países em desenvolvimento. Após a apresentação do relatório sobre a proteção do consumidor pelo Secretário Geral da ONU, o Conselho Social e Econômico da ONU, em 23 de julho de 1981, adotou a Resolução n. 1981/62, que solicitou ao Secretário Geral da ONU providências no sentido de prosseguir às consultas para a elaboração de normas para a proteção dos consumidores.<sup>2</sup>

O anexo à Resolução n. 39/248 da ONU contém quatro (04) eixos principais: a) objetivos; b) princípios gerais; c) normas; d) cooperação internacional. Os quatro (04) eixos principais do documento em referência foram inicialmente subdivididos em quarenta e seis (46) itens. O capítulo referente aos objetivos da proteção internacional propõe o reconhecimento dos interesses e necessidades dos consumidores de todos os países, com destaque especial aos consumidores dos países em desenvolvimento. Com efeito, à época da adoção da Resolução n. 39/248 da ONU, os países desenvolvidos já haviam editado leis setoriais de proteção dos consumidores, porém nos países em desenvolvimento ainda não havia registro significativo de legislação protetiva da parte vulnerável da relação jurídica de consumo. Há registro, ainda, nas justificativas dos objetivos da proteção internacional do consumidor o reconhecimento da vulnerabilidade do destinatário final de produtos e serviços (consumidor), cuja diferença de força em relação ao fornecedor se apresentava especificamente sobre desequilíbrios econômicos, níveis educacionais e poder aquisitivo.

A proteção da vida, saúde e segurança do consumidor foi destacada nas justificativas dos objetivos gerais de proteção internacional do consumidor, inclusive com a afirmação do direito de acesso a produtos inofensivos, tema relacionado à reparação de danos em decorrência de acidente de consumo (fato do produto ou serviço). A Resolução n. 39/248 da ONU indica, de forma específica, que as normas de proteção internacional

do consumidor têm os seguintes objetivos: “a) auxiliar países a atingir ou manter uma proteção adequada para a sua população consumidora; b) oferecer padrões de produção e distribuição que preencham as necessidades e desejos dos consumidores; c) incentivar altos níveis de conduta ética, para aqueles envolvidos na produção e distribuição de bens e serviços para os consumidores; d) auxiliar países a diminuir práticas comerciais abusivas usando de todos os meios, tanto em nível nacional como internacional, que estejam prejudicando os consumidores; e) ajudar no desenvolvimento de grupos independentes e consumidores; f) promover a cooperação internacional na área de proteção ao consumidor; e g) incentivar o desenvolvimento das condições de mercado que ofereçam aos consumidores maior escolha, com preços mais baixos.”<sup>3</sup>

O capítulo II da Resolução n. 39/248 da ONU firma os princípios gerais da proteção do consumidor no plano internacional. Recomenda-se aos governos a elaboração e manutenção de uma política interna protetiva firme do consumidor, observadas as normas da própria Resolução n. 39/248 da ONU. Cada país deve, de acordo com o documento em referência, observar suas prioridades para a proteção dos consumidores, considerando as condições econômicas e sociais e os custos e benefícios para a população. Por fim, a Resolução n. 39/248 da ONU propõe, a partir da adoção dos princípios internacionais de proteção do consumidor, atingir as seguintes necessidades: “a) proteger o consumidor quanto a prejuízos à saúde e segurança; b) fomentar e proteger os interesses econômicos dos consumidores; c) fornecer aos consumidores informações adequadas para capacitá-los a fazer escolhas acertadas de acordo com as necessidades e desejos individuais; d) educar o consumidor; e) criar possibilidades de real ressarcimento ao consumidor; f) garantir a liberdade para formar grupos de consumidores e outros grupos ou organizações de relevância e oportunidades para que estas organizações possam apresentar seus enfoques nos processos decisórios a elas referentes.”<sup>4</sup>

A parte mais detalhada da Resolução n. 39/248 da ONU é quanto às normas (*guidelines*) gerais de proteção do consumidor (capítulo III), destacando que aquelas se referem tanto a produtos e serviços nacionais quanto aos importados. Entretanto, a par da aplicação das

2 FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direitos do consumidor*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 752-757.

3 FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direitos do consumidor*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 752.

4 FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direitos do consumidor*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 753.

normas (*guidelines*) gerais, o texto em referência afirma a preocupação no sentido de dispensar o devido cuidado para que a proteção do consumidor não se transforme em barreiras ao comércio internacional e óbice ao cumprimento das obrigações comerciais internacionais.

As normas (*guidelines*) de proteção internacional do consumidor são elaboradas a partir da identificação de temas de alta relevância, como a segurança física do consumidor, a proteção dos interesses econômicos do consumidor, adoção de padrões de segurança e qualidade de produtos e serviços, os meios de distribuição de produtos e serviços essenciais aos consumidores, a reparação dos danos sofridos pelos consumidores, a informação e a educação para o consumo, e a áreas específicas como alimento, água e medicamento.

Cumprir destacar que as normas relativas à proteção da segurança do consumidor enfatizam deveres governamentais quanto à adoção de leis que garantam produtos eficientes e seguros, bem como a prestação por parte dos fornecedores de informações adequadas sobre a correta utilização dos produtos pelos consumidores com o propósito de evitar acidente de consumo. A proteção dos interesses econômicos do consumidor assegura a “utilização excelente dos recursos econômicos”, além da exigência da qualidade dos produtos e serviços, informações sobre a comercialização, e proteção contra práticas abusivas do fornecedor, níveis aceitáveis de durabilidade, incentivo à competição leal entre os fornecedores, disponibilidade de peças na pós-venda, proibição de cláusulas abusivas nos contratos de adesão, dentre outras.

As normas relacionadas aos padrões de segurança e qualidade de produtos e serviços recomendam revisão periódica e adaptação aos padrões internacionais de normalização. Há manifesto reforço no dever governamental de tomar medidas que elevem o padrão de segurança e qualidade de produtos e serviços. As normas de distribuição de produtos e serviços essenciais para o consumidor objetivam atender toda população do Estado, com ênfase para a área rural, inclusive com incentivo para a criação de cooperativas de consumidores.

A disciplina normativa da responsabilidade civil do fornecedor tem a pretensão de aumentar as possibilidades de reparação dos danos sofridos pelos consumidores. Há indicação para a disponibilização de acesso à justiça e aos órgãos administrativos para

a solução de controvérsias concernentes à relação de consumo, inclusive pela via informal, com atenção especial aos consumidores de baixa renda. Registre-se a importante recomendação para que as empresas sejam responsáveis pela solução do conflito diretamente com o consumidor, de maneira justa, eficiente e informal.

Os Estados são responsáveis pelo planejamento e execução de programas visando à efetivação dos direitos básicos do consumidor à informação adequada e à educação para o consumo, sempre observando as tradições culturais da população. Os referidos programas governamentais visam capacitar os consumidores a fim de minorar as diferenças entre estes e os fornecedores, propiciar mais liberdade de escolha no ato da contratação de produtos e serviços, considerando ainda os consumidores portadores de necessidades especiais ou com baixo nível de informação ou escolaridade, bem como aqueles que vivem em zonas rurais.

A Resolução n. 39/248 da ONU propõe medidas referentes à área da saúde do consumidor, expressamente quanto à segurança alimentar com adoção de padrões internacionais de controle, inspeção e avaliação; os governos devem desenvolver esforços para melhorar o fornecimento, distribuição e qualidade da água potável; quanto aos medicamentos os governos devem observar os padrões internacionais de adequação, prescrição e regulação do licenciamento, produção e distribuição, dentre outros aspectos da questão.

O capítulo IV da Resolução n. 39/248 da ONU dispõe sobre a cooperação internacional entre os governos, ressaltando a troca de informações sobre a proteção do consumidor, estabelecimento de normas comuns para obtenção de melhores resultados com os recursos disponíveis, o fornecimento de bens essenciais nos quesitos preço e qualidade, conhecimentos das decisões recíprocas sobre produtos considerados nocivos ou perigosos, impedir que ocorra diferença de qualidade de produtos entre países distintos e a preocupação permanente no sentido de que as normas de cooperação não se transformem em barreiras comerciais.

Esclareça-se que a Resolução n. 39/248 da ONU foi modificada pela Resolução n. 1999/7, de 26 de julho de 1999, do Conselho Econômico e Social da ONU, para o fim de incluir disposições relativas ao consumo sustentável das presentes e futuras gerações quanto aos aspectos econômicos, sociais e ambientais.

#### 4 Mercosul e proteção do consumidor

O Mercado Comum do Sul (Mercosul) foi constituído pelo Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, composto originalmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O Mercosul tem natureza intergovernamental, reconhecido juridicamente como entidade de direito internacional. A personalidade jurídica do Mercosul somente foi criada pelo Protocolo de Ouro Preto, de 1995, que por sua vez complementou o Tratado de Assunção (1991).<sup>5</sup> A Venezuela ingressou formalmente no Mercosul a partir de 31 de julho de 2012. O Mercosul conta, ainda, com Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru como países associados, bem como México e Nova Zelândia como países observadores.

O Tratado de Assunção não fez qualquer referência à proteção do consumidor no Mercosul, porém dispõe sobre a livre circulação de bens e serviços com a eliminação de barreiras aduaneiras ou medidas equivalentes.<sup>6</sup> Diferentemente da União Européia, que se constitui em entidade supranacional, com parlamento próprio, em que os Estados membros internalizam as diretivas aprovadas pelo parlamento europeu em seus respectivos ordenamentos jurídicos nacionais, o Mercosul é entidade intergovernamental, que pressupõe a não transferência de parcela de soberania à entidade comum. Assim, no que se refere à proteção do consumidor, a Argentina e o Brasil já dispunham, no início da década de 1990, de leis protetivas dos consumidores, enquanto Paraguai e Uruguai não contavam com leis específicas nesta matéria. A Comissão de Comércio do Mercosul (CCM) criou o Comitê Técnico n. 07 com o propósito de realizar estudos a fim de harmonizar a legislação consumerista dos países integrantes do bloco.<sup>7</sup> O Brasil é representado no Comitê Técnico n. 07 por representantes da Secretaria Nacional do Consumidor (Senacon), do Ministério da

Justiça, e por representantes dos Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores. Entretanto, a harmonização das leis protetivas do consumidor sempre encontrou entraves nas discussões técnicas, não obstante os variados e complexos problemas encontrados nos mercados internos dos países integrantes do bloco.<sup>8</sup>

A harmonização das leis nesta matéria encontra resistência porque o Código de Defesa do Consumidor brasileiro (Lei n. 8.078/1990) é mais avançado em relação às demais leis de proteção do consumidor dos países do Mercosul. Neste sentido, os representantes brasileiros propõem que as normas do regulamento comum de proteção do consumidor no Mercosul observem as ampliações da proteção do consumidor existentes no Brasil. Ocorre que há resistência dos demais países em adotar a ampliação da proteção do consumidor brasileiro. Ao contrário, pretendem que seja reduzida a proteção do consumidor brasileiro em prol do mercado comum do bloco. A discordância reside especialmente em relação a alguns institutos de direito material e também de direito processual da legislação brasileira, a exemplo do reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor na relação jurídica de consumo e a possibilidade de inversão do ônus da prova, no processo civil, a favor do consumidor, quando presente a alegação verossímil ou a hipossuficiência (técnica, econômica ou informacional) do consumidor. O Uruguai resistiu especialmente quanto ao modelo brasileiro de previsão de nulidade de pleno direito das cláusulas abusivas previstas nos contratos de consumo, na medida em que naquele país o contrato é elaborado com o auxílio de tabelião, não havendo razão para igualar os sistemas distintos. Não obstante as divergências apontadas, o Comitê Técnico n. 7, após diversos estudos, deliberou no sentido de acolher os aspectos consensuais da proteção do consumidor, que por sua vez foram aprovados pelo Grupo Mercado Comum em 1996.<sup>9</sup>

Alguns efeitos negativos ao Mercosul são identificados a partir dos distintos graus de proteção do consumidor entre os Estados membros. A manutenção da união aduaneira entre os países do bloco depende da igualdade de condições de circulação de produtos e serviços. Os custos de produção são afetados diretamente em razão da existência de distinções no

5 VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 381.

6 OLIVEROS, Sheraldine Pinto. *El consumidor en el derecho comparado*. Lima: ARA, 2011. p. 250.

7 Cláudia Lima Marques critica a opção do Comitê Técnico n. 7, nestes termos: “Que o método escolhido pelo CT n. 7 da Comissão de Comércio do Mercosul, de unificar, ao invés de harmonizar ou aproximar as normas de defesa do consumidor, é um método falho e inútil, que revoga normas de proteção dos indivíduos já existentes no Brasil.” MARQUES, Cláudia Lima. Mercosul como legislador em matéria de direito do consumidor – crítica ao projeto de protocolo de defesa do consumidor. *Revista de direito do consumidor*, São Paulo, v. 26, p. 53-76, abr./jun. 1998.

8 BATISTI, Leonir. *Direito do consumidor para o Mercosul*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 415-416.

9 BATISTI, Leonir. *Direito do consumidor para o Mercosul*. Curitiba: Juruá, 1999. p. 416-418.

sistema de proteção dos consumidores dos diferentes Estados membros, comprometendo a base do princípio da livre concorrência. Há manifesto prejuízo dos produtos e serviços oriundos do Mercosul em relação ao mercado internacional, especialmente quanto à adoção de um alto padrão de qualidade que poderia conduzir toda produção do bloco a efetiva competição em todos os setores da economia mundial. A ausência da concretização do bloco frustra o objetivo de toda a população do Mercosul no sentido de melhorar a qualidade de vida e contribuir para a efetivação dos direitos fundamentais. Finalmente, o comércio transfronteiriço resta prejudicado à míngua de harmonia na legislação de proteção do consumidor dos países componentes do Mercosul.<sup>10</sup>

### 5 União Européia e proteção do consumidor

A primeira e principal preocupação da Comunidade Econômica Européia (CEE) foi a própria formação e a consolidação do bloco de Estados. O Tratado de Roma, de 25 de março de 1957, não fez referência expressa à proteção do consumidor, mas tão somente houve indicação indireta ao dispor sobre a política agrícola e à concorrência empresarial. A proteção do consumidor foi tema secundário na escala de prioridades da Comunidade Econômica Européia (CEE) desde a sua formação. A questão da proteção do consumidor ganha relevo quando são identificados obstáculos aos interesses comerciais dos Estados membros envolvidos. A partir da década de 1970 é que a tutela do consumidor ganha relativa importância na Comunidade Econômica Européia (CEE), considerando as expressivas transformações no sistema de produção e distribuição de produtos. O benefício imediato do consumidor europeu foi a livre circulação de produtos e a formação de um mercado comum. O consumidor não era visto como sujeito vulnerável da relação estabelecida com o fornecedor, mas, ao contrário, baseada na visão liberal, era considerado como mero beneficiário passivo dos avanços introduzidos pela formação de um bloco de Estados, uma vez que estes isoladamente se mostravam frágeis diante dos Estados Unidos da América e da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas.<sup>11</sup>

10 FELLOUS, Beyla Esther. *Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 182-183.

11 FELLOUS, Beyla Esther. *Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 99-100.

A Corte de Justiça da Comunidade Européia (CJCE)<sup>12</sup> teve importante papel no desenvolvimento da proteção do consumidor, porquanto fixou princípios específicos da matéria e, certamente, contribuiu para a elaboração de normas internas coerentes com as necessidades dos vários Estados membros integrantes do bloco. A jurisprudência da Corte de Justiça da Comunidade Européia (CJCE), ao apreciar caso concreto relativo à Bélgica, que por sua vez demandava certificação de um produto (scotch whisky) de livre circulação na França, considerou tal exigência como um entrave ao comércio entre Estados membros (MEERQ). Outro caso foi apresentado pela Comissão Européia contra a França à Corte de Justiça da Comunidade Européia (CJCE), que continuou aplicando a noção de MEERQ para o fim de considerar indevida a restrição de publicidade de bebidas alcoólicas, pois os produtos importados estavam em desvantagem em relação aos produtos nacionais e que por isso já eram suficientemente conhecidos dos consumidores. O caso mais expressivo da Corte de Justiça da Comunidade Européia (CJCE) sobre a livre circulação de produtos foi conhecido como “Cassis de Dijon”. A Alemanha proibiu a importação do licor “Cassis de Dijon” sob a alegação de que a bebida, de acordo com as leis internas, deveria ter no mínimo 25% de teor alcoólico, mas que a bebida importada continha apenas 15%, razão pela qual a Corte de Justiça da Comunidade Européia (CJCE) considerou que a decisão alemã representou uma posição correspondente a limitação quantitativa de comercialização de produtos importados.<sup>13</sup>

O Tratado de Maastricht (1992) possibilitou a adoção de medidas para cooperação judiciária em matéria civil,<sup>14</sup> bem como a proteção do consumidor

12 Vanessa Oliveira Batista esclarece que: “O Tribunal de Justiça da Comunidade Européia (TJCE) e os Tribunais dos Estados-Membros têm reconhecido a autonomia e a individualidade das normas comunitárias. O Direito Comunitário distingue-se, pois, tanto da ordem jurídica internacional quanto da ordem jurídica interna por sua *origem* (criado por tratados internacionais); *finalidade* (objetiva a criação de uma autoridade institucional própria que subordine as soberanias – e interesses – dos Estados-Membros para alcançar sua integração social e econômica); *destinatários* (Estados-Membros da União e instituições comunitárias, ou particulares sujeitos à jurisdição comunitária); e *órgãos* (para se aplicar e interpretar o Direito Comunitário há um Tribunal de 1ª instância e o Tribunal de Justiça da Comunidade Européia).

BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo*. Belo Horizonte: DelRey, 1998. p. 47.

13 FELLOUS, Beyla Esther. *Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 110-116.

14 JAEGER JUNIOR, Augusto. *Europeização do direito internacional*

ganhou destaque na formação do bloco europeu, especificamente com a disposição do Título IX (A proteção dos consumidores) prevendo um “elevado nível de proteção dos consumidores” pela adoção de medidas relacionadas ao mercado interior e a disciplina complementar quanto à proteção da saúde, segurança, interesses econômicos e a garantia de informações adequadas sobre os produtos e serviços. Em razão do desenho institucional de União Européia, a proteção do consumidor submete-se ao princípio da subsidiariedade, ou seja, a União Européia somente intervirá casuisticamente quando o Estado membro não solucionar adequadamente a questão. O Tratado de Amsterdã (1997) é a consolidação da formação da União Européia. Houve reforço e ampliação da política da União Européia sobre a proteção do consumidor em vários aspectos, especialmente quanto ao direito à informação adequada e a educação para o consumo, bem como disciplinou o inter-relacionamento dos Estados membros na proteção do consumidor com outras políticas públicas estabelecidas na União Européia. Na linha da construção do direito do consumidor na União Européia, várias diretivas foram editadas visando a harmonização do direito comunitário. As diretivas da União Européia versam sobre informação do preço, publicidade enganosa, pacotes turísticos, crédito ao consumo, *timeshare*, segurança de produtos, dados pessoais, comércio eletrônico, dentre outros assuntos.<sup>15</sup>

## 6 Entidades privadas e proteção internacional do consumidor

As entidades privadas têm protagonizado diversas ações positivas na proteção internacional do consumidor. Cumpre ressaltar que as entidades privadas que têm por objeto institucional a proteção dos direitos de consumidores podem ser acadêmicas, vinculadas ao estudo do direito do consumidor, especificamente quantos aos princípios ou regras jurídicas, e as entidades não acadêmicas, que representam os consumidores como segmento da sociedade civil, na linha de atuação de ativismo político. As entidades privadas de proteção do consumidor atuam em tema essencialmente relacionado à terceira geração dos

direitos humanos<sup>16</sup>, classificados como direitos de solidariedade, relacionado à qualidade de vida.

A essência da proteção do consumidor está direcionada à tutela coletiva de direito, de natureza transindividual, demandando uma perspectiva inovadora tanto do direito material quanto do direito processual, e superando a clássica visão do mero direito individual entre partes privadas ou públicas e atrelado exclusivamente, no que tange à sua proteção, à ação do Estado. O século XXI está marcado por profundas transformações em relação aos séculos antecedentes, mais detidamente quanto aos destinos da coletividade, estes necessariamente atrelados aos denominados “movimentos sociais” e suas interferências nas ações e políticas desenvolvidas pelo Estado. Nesta linha de raciocínio, as entidades privadas desempenham cada vez mais um papel expressivo na proteção internacional do consumidor.

Registre-se o importante papel desempenhado pela *Consumer International (CI)* na proteção do consumidor no plano internacional. Trata-se de entidade privada independente, sem fins lucrativos, fundada em 1960, com sede em Londres, e subedes em todos os continentes, que reúne mais de duzentos e quarenta (240) entidades de defesa do consumidor em cento e vinte (120) países. A *Consumer international (CI)* tem a perspectiva de garantir aos consumidores o direito à liberdade de escolha, mediante a devida informação, de produtos e serviços seguros e sustentáveis, bem como de assegurar o respeito aos direitos individuais e coletivos. A entidade federativa em referência se propõe a auxiliar internacionalmente na proteção dos consumidores, sempre tendo por base a efetivação dos direitos dos consumidores e trabalhando em conjunto com as entidades afiliadas. A atuação da *Consumer International (CI)* tem por base oito (oito) princípios básicos, a saber: a) direito à satisfação das necessidades básicas do consumidor; b) direito a produtos e serviços seguros; c) direito à informação; d) direito de escolha; e) direito de ser ouvido; f) direito à reparação dos

16 Valério de Oliveira Mazzuoli esclarece sobre a natureza constitucional das normas internacionais de proteção dos direitos humanos, nestes termos: “...se os direitos e garantias expressos no texto constitucional “não excluem” outros provenientes dos tratados internacionais em que o Brasil seja parte, é porque, pela lógica, na medida em que tais instrumentos passam a assegurar certos direitos e garantias, a Constituição “os inclui” no seu catálogo de direitos protegidos, ampliando, assim, o seu “bloco de constitucionalidade”.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004. p. 361.

privado. Curitiba: Juruá, 2012. p. 70.

15 FELLOUS, Beyla Esther. *Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 102-104.



danos; g) direito a educação para o consumo; h) direito ao meio ambiente sadio e sustentável.<sup>17</sup>

A *International Law Association* (ILA) é uma organização não governamental, fundada em Bruxelas, no ano de 1873, com sede em Londres, que tem como objetivo a promoção de estudos e desenvolvimento do direito internacional público e privado, contando com mais de três mil e quinhentos (3.500) associados em diversos países. Cuida-se de uma das mais importantes entidades de direito do mundo, cuja deliberações são consideradas como fonte de direito internacional. A *International Law Association* promoveu em Sófia (Bulgária), entre os dias 26 a 30 de agosto de 2012, o 75º Congresso de Direito Internacional. Após quatro (04) anos de aprofundados estudos do Comitê de Proteção Internacional dos Consumidores, presidido pela Profa. Cláudia Lima Marques, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, composto por juristas de quatorze (14) países, a assembléia geral deliberou pela aprovação da resolução n. 04/2012, firmando entendimento pela imprescindibilidade da proteção do consumidor no direito internacional, bem como aprovou os princípios básicos para orientação na elaboração da legislação e para a regulação da proteção do consumidor no plano internacional, assim enunciados: “A proteção do consumidor deve se guiar pelos seguintes princípios: 1. (Princípio da vulnerabilidade) Os consumidores são vulneráveis frente aos contratos de massa e padronizados, em especial no que concerne à informação e ao poder de negociação; 2. (Princípio da proteção mais favorável ao consumidor): É desejável, em Direito Internacional Privado, desenvolver *Standards* e aplicar normas que permitam aos consumidores beneficiarem-se da proteção mais favorável ao consumidor; 3. (Princípio da justiça contratual) As regras e o regulamento dos contratos de consumo devem ser efetivos e assegurar transparência e justiça contratual; 4. (Princípio do crédito responsável) Crédito responsável impõe responsabilidade a todos os envolvidos no fornecimento de crédito ao consumidor, inclusive fornecedores, corretores, agentes e consultores; 5. (Princípio da participação dos grupos e associações de consumidores) Grupos e associações de consumidores

17 CONSUMER INTERNATIONAL. *Consumer rights*. Londres, 2013. Disponível em: <<http://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights/#.UpZNcph-VWk>>. Acesso em: 28 nov. 2013.

devem participar ativamente na elaboração e na regulação da proteção do consumidor.”<sup>18</sup>

Finalmente, considerando o crescente turismo internacional e o grande volume de dinheiro que envolve este setor de serviço, registre-se o importante papel desempenhado pelo Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor (Brasilcon) na busca da proteção do consumidor turista, principalmente quanto ao consumidor turista internacional. Nesta linha de atuação, o Brasilcon promoveu seminário jurídico internacional na cidade de Lima – Perú, no ano de 2012, visando o debate relacionado à proteção do consumidor-turista internacional. A ação específica do Brasilcon se justifica porque o consumidor-turista internacional é hipervulnerável diante das diferenças organizacionais e culturais de seus países de origem, pela falta de informação quanto aos órgãos administrativos e jurisdicionais de proteção do consumidor e as barreiras lingüísticas.<sup>19</sup>

## 7 Conclusão

A proteção do consumidor é questão essencial para o regular funcionamento do mercado. A identificação dos direitos do consumidor é tema relativamente recente na história do direito, tendo como marco inicial a mensagem do Presidente John F. Kennedy ao Congresso dos Estados Unidos da América, em 15 de março de 1962, chamando atenção para o dever do Estado de proteger o consumidor e a necessidade de atualização da legislação protetiva. A partir deste fato histórico, a discussão foi estabelecida na ONU, que por sua vez fixou as linhas gerais da proteção internacional do consumidor pela Resolução n. 39/248, de 16 de abril de 1985, inclusive com o reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado.

Não obstante o reconhecimento da importância e o poderio econômico do consumidor, a sua proteção ainda é dispersa e assimétrica, conseqüência da dificuldade de organização social com vínculo comum na condição de consumidor. Desta forma, o grupo social dos

18 INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. Londres, 2013. Disponível em: <[http://www.ila-hq.org/en/about\\_us/index.cfm](http://www.ila-hq.org/en/about_us/index.cfm)>. Acesso em: 28 nov. 2013.

19 INSTITUTO BRASILEIRO DE POLÍTICA E DIREITO DO CONSUMIDOR (Brasilcon). *Atuação internacional*. Brasília 2013. Disponível em: <<http://brasilcon.org.br/atuaocointernacional/Wo rkshop+sobre+a+Prote%C3%A7%C3%A3o+Internacional+do+Consumidor>>. Acesso em: 01. dez. 2013.

consumidores não encontra resposta compatível à sua expressão na formulação das leis e políticas públicas.

A constitucionalização dos direitos do consumidor por diversos países nas últimas décadas, inclusive elevando-os à categoria de direitos fundamentais, é considerada como fator positivo para a harmonização da tutela do sujeito no plano internacional. Entretanto, o desenvolvimento tecnológico e as inovadoras práticas comerciais, especialmente das grandes empresas multinacionais, conduzem a uma relação de consumo cada vez mais impessoal, acentuando a vulnerabilidade do consumidor, exigindo cada vez mais a atuação dos Estados na regulação, fiscalização e sancionamento dos fornecedores em caso de violação de direitos subjetivos do consumidor.

A proteção internacional do consumidor demanda esforço comum dos países no sentido de reconhecer a vulnerabilidade do consumidor no mercado e a afirmação de direitos básicos como o direito a proteção da vida, saúde e segurança contra produtos e serviços nocivos e perigosos, o direito a informação adequada e clara sobre todas as características e riscos dos produtos e serviços, o direito contra a publicidade massificada e ilícita (enganosa e abusiva), o direito de escolha de produtos de qualidade, com preços justos e seguros, o direito de ser ouvido, consistente na outorga de canais administrativos e judiciários estruturados e de baixo custo para as reclamações, e o direito a reparação dos danos materiais e morais, independentemente da prova da culpa do fornecedor. Questão desafiadora é elevar o nível de proteção dos consumidores, mais especificamente nos países em desenvolvimento, sempre levando em conta a diversidade cultural e econômica.

O Mercosul não desenvolveu satisfatoriamente o nível de proteção dos consumidores, uma das principais razões da dificuldade de integração econômica. A harmonização é uma exigência para que o Mercosul alcance o seu propósito de criar uma livre circulação de bens e pessoas, mas que esbarra na resistência injustificada de alguns países em ampliar a proteção do consumidor. Lembre-se que não há economia forte com o consumidor fragilizado, motivo pelo qual o Mercosul não alcançará os seus objetivos previstos no Tratado de Assunção sem a garantia dos direitos básicos assegurados ao consumidor pela ONU, União Européia, outros blocos, países e movimentos sociais e acadêmicos.

A União Européia não previu inicialmente qualquer proteção do consumidor, mas com o desenvolvimento do processo de consolidação do bloco, houve mudança no sentido de reconhecer a defesa do consumidor como fator de impulso da economia da região. Atualmente a União Européia conta com diversas diretivas relacionadas à proteção do consumidor e que contribuem para harmonização da relação de consumo e promovem o desenvolvimento da economia.

Finalmente, as entidades privadas desempenham importante papel no cenário internacional de defesa do consumidor, na atuação como órgãos consultivos de organismos internacionais, como é o caso da *Consumer International* (CI) junto à ONU, ou na atividade de pressão sobre os governos dos países para que editem leis ajustadas aos princípios internacionais do direito do consumidor. Portanto, a uniformização é um ideal, porém a harmonização é possível com melhor compreensão pelos Estados e empresas sobre o positivo impacto social e econômico que a proteção internacional do consumidor pode proporcionar a todos.

## Referências

- BATISTA, Vanessa Oliveira. *União Européia: livre circulação de pessoas e direito de asilo*. Belo Horizonte: DelRey, 1998.
- BATISTI, Leonir. *Direito do consumidor para o Mercosul*. Curitiba: Juruá, 1999.
- CONSUMER INTERNATIONAL. *Consumer rights*. Londres, 2013. Disponível em: <<http://www.consumersinternational.org/who-we-are/consumer-rights/#.UpZNcph-VWk>>. Acesso em: 28 nov. 2013.
- FELLOUS, Beyla Esther. *Proteção do consumidor no Mercosul e na União Européia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de direitos do consumidor*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE POLÍTICA E DIREITO DO CONSUMIDOR. *Atuação internacional*. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://brasilcon.org.br/atuacaointernacional/Workshop+sobre+a+Prote%C3%A7%C3%A3o+Internacional+do+Consumidor>>. Acesso em: 01. dez. 2013.
- INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. Londres. 2013. Disponível em: <[http://www.ila-hq.org/en/about\\_us/index.cfm](http://www.ila-hq.org/en/about_us/index.cfm)>. Acesso em: 28 nov. 2013.

JAEGER JUNIOR, Augusto. *Europeização do direito internacional privado*. Curitiba: Juruá, 2012.

MARQUES, Cláudia Lima. Mercosul como legislador em matéria de direito do consumidor – crítica ao projeto de protocolo de defesa do consumidor. *Revista de direito do consumidor*, São Paulo, v. 26, p. 53-76, abr./jun. 1998.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira. *Tratados internacionais*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

OLIVEROS, Sheraldine Pinto. *El consumidor en el derecho comparado*. Lima: ARA, 2011.

QUEIROZ, Odete Novais Carneiro. *Da responsabilidade civil por vício do produto e do serviço*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

VARELLA, Marcelo Dias. *Direito internacional público*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.