O Direito do Consumidor

ANTÔNIO HERMAN V. BENJAMIN (*)
Promotor de Justiça — SP

1. A atualidade do tema

A atualidade de um tema está diretamente relacionada com o lugar que a coletividade lhe reserva nas suas relações sociais. O Direito do Consumidor nasce, desenvolve-se e justifica-se na sociedade de consumo. Regra a produção e a comercialização de produtos e serviços pelo prisma do consumo. E este — como nota Jean Baudrillard — tem um lugar certo: "é a vida quotidiana" (1). Ora, nada pode ser mais atual do que algo que se propõe a proteger a "vida quotidiana" dos indivíduos.

O Direito do Consumidor é, pois a disciplina jurídica da "vida quotidiana" do habitante da sociedade de consumo. Seu surgimento, com alterações profundas no Direito tradicional, decorre diretamente da revolução industrial (com produção, comercialização, consumo, crédito e comunicação em massa), já que esta mudou, por inteiro, o dia-a-dia dos homens — agora chamados consumidores. A afirmação da atualidade do Direito do Consumidor não implica dizer que antes de sua formulação não existissem consumidores ou que estavam eles absolutamente desamparados.

Consumidores sempre existiram. Apenas o Direito — ou melhor, o legislador — não tinha uma percepção clara de sua moldura, como sujeito diferenciado de categorias tradicionais (como o comprador e o locatário, por exemplo). Mas mesmo sem lhe dar certidão de batismo, o ordenamento jurídico clássico possuía certos mecanismos de tutela do consumidor. Já é lugar-comum afirmar-se que tais instrumentos mostraram-se inadequados para tal fim.

A adaptação de soluções do "liberalismo clássico", produzidas em uma realidade econômica inteiramente diversa da atual, deixou de levar em conta que "fenômenos de massa" não comportam remédios individualistas, alicerçados em idéias sem

(*) O autor, mestre em direito pela University of Illinois, EUA, é um dos redatores do Código de Defesa do Consumidor. Atualmente é o Presidente da Comissão de Instalação do Instituto Brasileiro de Política e Direito do Consumidor.

qualquer conexão com a sociedade de consumo. Princípios como os da liberdade contratual, da liberdade de comércio, da não intervenção do Estado no gerenciamento do mercado, da responsabilidade do fornecedor apenas por culpa, assim como as normas rígidas de legitimidade **ad causam** e de prova, foram formulados para regrar relações sociais de feições diversas da relação de consumo. Aplicados na sociedade de consumo criam apenas mitos de direitos [2].

Mas por que esse despertar legislativo? Primeiro porque o surgimento da sociedade de consumo propiciou o aparecimento de relações jurídicas antes desconhecidas. Ou, se preferirem, permitiu o aparecimento de "formas de manifestação" singulares para as relações jurídicas clássicas (compra e venda, locação, mútuo). Em segundo lugar, a mesma sociedade de consumo, pela massificação de suas relações e pelo fortalecimento da empresa, criou uma situação de "vulnerabilidade" para o consumidor.

Não se pense contudo, que a mera vulnerabilidade do consumidor conseguiria, **per se,** sensibilizar o legislador ou o aplicador. A "universalidade" desta vulnerabilidade é que explica a intervenção legislativa. Quanto maior for o número dos vulneráveis, maior a sensibilidade estatal. É que em uma sociedade democrática, compreensivelmente, a equação númerica tem enorme peso. Esta a razão para que o Direito, muitas vezes, fique ao lado da maioria mesmo que com a minoria esteja o poder e a riqueza [3]. Daí que o Direito do Consumidor não se justifica apenas como produto da sensibilidade do legislador para com a vulnerabilidade do consumidor. Igualmente relevante no seu desenvolvimento é o fato de que os consumidores são imensamente majoritários no mercado.

2. A questão terminológica: Direito do Consumidor ou Direito do Consumo?

Para nós, a disciplina jurídica que se propõe a tutelar o consumidor nas suas relações com os fornecedores chama-se **Direito do Consumidor.** A matéria, contudo, não está pacificada.

No direito comparado, não há acordo quanto a tal nomeação. A denominação **Direito do Consumo (Droit de la Consommation)** é utilizada, por certas razões históricas, na França, Bélgica e Portugal. Diferentemente, nos Estados Unidos, Inglaterra, Austrália e Alemanha, prefere-se **Direito do Consumidor** [4].

Não se trata de simples disputa terminológica. Cada uma das denominações ressalta um aspecto da disciplina jurídica. Direito do Consumo põe em destaque a tutela do mercado de consumo, enquanto que Direito do Consumidor realça a proteção da pessoa do consumidor. Uma é objetiva, a outra, subjetiva.

Preferimos a expressão Direito do Consumidor porque ela dá a exata perspectiva funcional das normas que integram tal ramo jurídico; todas destinam-se ao resguardo dos interesses dos consumidores. A se usar Direito do Consumo corre-se o risco de ampliação excessiva do campo de atuação das normas especiais — em prejuízo do consumidor — para incluir, entre seus objetivos, a tutela do mercado como um todo (sempre que presente o consumo), vale dizer, ora protegendo o consumidor contra os fornecedores, ora protegendo os fornecedores em suas relações com terceiros (com o Estado, por exemplo). Ressalte-se, ademais, que o Direito do Consumidor, por este prisma, não abrange tudo o que diz respeito ao consumo. De fato, muitas matérias que têm a ver com o bem-estar do consumidor não são objeto do Direito do Consumidor. Tome-se, por exemplo, o combate aos monopólios que, embora interessando diretamente ao consumidor-intermediário (os distribuidores) — e ao próprio consumidor-final —, não integra o Direito do Consumidor.

O Direito do Consumidor regra o mercado porque protege o consumidor. É na perspectiva deste que ele se impõe, como sistema de ordem pública, aos fornecedores. E não vice-versa, já que a proteção pura e simples do mercado nem sempre significa tutela efetiva do consumidor. Veja-se o exemplo da reserva de mercado: assegura-se o mercado para a indústria nacional mas nem por isso o consumidor tem, automaticamente, sua posição melhorada. O fundamento para esta última intervenção estatal não é propriamente o interesse direto dos consumidores, mas, ao contrário, algo que depassa sua esfera: o interesse público.

A idéia de "vulnerabilidade" permeia todo o Direito do Consumidor. Aliás, nos termos do Código de Defesa do Consumidor, a Política Nacional de Relações de Consumo funda-se no princípio do "reconhecimento da vulnerabilidade do consumidor no mercado de consumo" (art. 4.º, I). Ora, não é o mercado que é "vulnerável". É o consumidor. E se a nova disciplina almeja mitigar essa vulnerabilidade, o faz em favor do consumidor e não do mercado ou mesmo do consumo. É este que existe para o consumidor e não a situação inversa. O homem antecede o mercado.

Finalmente, a idéia nuclear da nossa disciplina não é o consumo isoladamente considerado. Consumo que não implique em circulação de produtos e serviços não interessa ao Direito do Consumidor. O agricultor que produz e ao mesmo tempo consome seus produtos não é relevante para o Direito do Consumidor. E não se pode dizer que, **in casu,** não houve consumo. Faltou, entretanto, a qualidade da circulação, da transferência de bens de consumo. Já quando falamos em Direito do Consumidor, automaticamente estamos pressupondo que existe um segundo sujeito (o fornecedor) que a ele se contrapõe, o que permite a circulação dos produtos e serviços. E é exatamente porque existe essa bipolaridade que vamos encontrar, como noção regente da disciplina, a relação jurídica de consumo.

É certo que a denominação Direito do Consumo retira — pelo menos no plano semântico — qualquer ilação de conflituosidade, o que, de resto, está claramente ressaltada na expressão Direito do Consumidor. A conflituosidade, todavia, não é conferida ou subtraída pela eventual denominação que se dê à disciplina jurídica. Fosse assim, o Direito do Trabalho, por não fazer qualquer referência ao trabalhador ou ao empregador, não seria o Direito de conflituosidade extremada que é.

3. Conteúdo do Direito do Consumidor

A delimitação do conteúdo de uma determinada disciplina jurídica está diretamente relacionada com a definição que a ela se pretenda dar. Determinar o conteúdo do Direito do Consumidor é obra de síntese sistemática, implicando coordenação lógica dos institutos jurídicos que circundam a noção fundamental de relação jurídica de consumo. É este fenômeno fundamental, conseqüentemente, que orienta o conteúdo da nova disciplina.

O Direito do Consumidor, em um primeiro plano, engloba as normas (leis e regulamentos) que, ao criarem direitos específicos, protegem diretamente o consumidor. Abarca, ainda, normas outras que visam assegurar a implementação eficiente desses mesmos direitos, bem como aquelas que asseguram representação e voz adequadas aos consumidores perante os órgãos estatais com poder de decisão sobre

o mercado. Por último, também fazem parte de seu núcleo os mecanismos jurídicos que visam racionalizar e dirigir o comportamento do consumidor.

Assim, o Direito do Consumidor não é apenas um corpo de normas de proteção direta ao consumidor. Paralelamente, no estágio atual da sociedade de consumo, o Estado desenvolve regras de racionalização do consumo, como, por exemplo, as de economia de combustível e de eletricidade. Esta intervenção do Estado nem sempre é exercida no interesse dos consumidores, mas em nome do interesse público, conceitos nem sempre coincidentes. São medidas até antipáticas ao consumidor que vê a sua "soberania" limitada. Essas medidas de controle de comportamento integram também o Direito do Consumidor, já que protegem um interesse abstrato dos consumidores (que não chega a confundir-se com o interesse público), mesmo que para tanto tenham que contrariar as aspirações imediatas dos seus tutelados. É o que sucede, por exemplo, com o controle da produção e comercialização de álcool e tabaco, ou com a obrigatoriedade do uso de cinto de segurança em automóveis [5].

Já dissemos que o núcleo atômico do Direito do Consumidor é a relação jurídica (fato ou ato jurídico) praticada por um profissional e um não-profissional — o consumidor. Mas porque não existe uma categoria homogênea, particular, universal, bem individualizada de consumidores, se diz que o Direito do Consumidor se aplica mais propriamente às relações jurídicas de consumo do que a uma categoria especial e única de indivíduos (o consumidor). Não se pode negar o acerto desta última afirmação, especialmente por ser "menos passional e mais próxima do fenômeno social e econômico", acentuando muito mais "aquilo que cria a especificidade da problemática, a saber, a existência dos bens de consumo" [6].

O entendimento relacional do Direito do Consumidor não pode, contudo, olvidar sua função existencial, que é exatamente a de proteger o consumidor. Mas se não se consegue facilmente identificar-se o consumidor, como, então, falar-se em proteção do consumidor, ou, o que é pior, em Direito do Consumidor? A solução é fundamentalmente legal. É o legislador quem dá o contorno da noção de consumidor. Ademais, o Direito do Consumidor, em uma perspectiva moderna, deve ser visualizado como um Direito de tráfico em massa, em que a compreensão de seus sujeitos dá-se muito mais em um plano coletivo do que individual.

Entre as preocupações do Direito do Consumidor podem ser citadas a massificação das relações de consumo, a informação do consumidor (sobre preços e composição dos produtos, por exemplo), a utilização de métodos comerciais abusivos, os bancos de dados, os procedimentos de cobrança de dívidas de consumo, a publicidade, especialmente a enganosa e a abusiva, o controle de preços e tarifas, o controle da qualidade e segurança de produtos e serviços, a prevenção, reparação e repressão dos acidentes de consumo, as cláusulas contratuais abusivas, o crédito ao consumidor, as exclusões de garantias com a conseqüente transferência para o consumidor dos riscos dos produtos e serviços defeituosos, a problemática do acesso à justiça e da representação dos consumidores, a criminalidade de consumo [7].

Nem tudo, porém, que se coloca no corpo do Direito do Consumidor acaba por proteger, de fato, o consumidor [8]. Três desvios básicos podem ser apontados. Primeiro, algumas normas que aparentemente visam tutelar o consumidor, como as de licenciamento e de auto-regulamentação de certas atividades (publicidade, por exemplo), terminam por limitar a entrada de novos competidores no mercado, criando, ademais, **igrejinhas** onde a voz do consumidor é, no máximo, simples formalidade. Segundo, certas normas de Direito do Consumidor, pela sua generalidade e pela ausência de mecanismos eficientes de implementação, tendem a permanecer como letra morta. Por último, mesmo órgãos intimamente ligados ao consumidor correm o risco de ser "aprisionados" pelos fornecedores, ora como decorrência de vínculos pessoais, ora por pressão política, quando não simplesmente econômica.

4. O Direito do Consumidor como sistema flexível

Quanto a sua capacidade de acompanhar os passos do fenômeno social, o Direito do Consumidor comporta duas visões distintas. Uma é estática e rígida, envelhecendo rapidamente. A outra, dinâmica e flexível, adapta-se facilmente às mutações mercadológicas.

A primeira, que poderíamos denominar clássica ou conservadora, entende que para o aperfeiçoamento do mercado basta que o Estado intervenha com normas estáticas e rígidas, que digam tudo e, por isso mesmo, falem por si sós, não exigindo que o Juiz olhe em volta. Tudo como se fosse possível captar a complexidade do mercado em um mero dispositivo legal. Como exemplo desta visão podemos citar a legislação penal de consumo, moldada em tipos fechados e rígidos que, dificilmente, conseguem acompanhar a velocidade das mutações das práticas industriais e comerciais.

De outro lado, a visão moderna rejeita o modelo estático e rigidamente tipificado, pregando uma intervenção do Estado de maneira ativa, continuada, abrangente e flexível. Por essa ótica, o Direito do Consumidor assume características de verdadeira moldação maleável, em vez de pura regulamentação do mercado.

Nesta última perspectiva, o Direito do Consumidor engloba, a um só tempo, tipos rígidos, "claúsulas gerais" (como as dos arts. 37, § 2.°, e 51, XV, do Código de Defesa do Consumidor), instrumentos de educação e de prevenção dos desvios do mercado, bem como moldes específicos para certas áreas do mercado (como os padrões mínimos de qualidade para alimentos).

5. Definição de Direito do Consumidor

Talvez por ser uma disciplina de origem recente, os autores ainda não acordaram sobre uma definição de Direito do Consumidor. Mais se agrava o problema quando a doutrina sequer consegue harmonizar-se quanto ao conteúdo do Direito do Consumidor. Qualquer definição — ampla ou restrita — leva em consideração um determinado conteúdo. Variando este, necessariamente modifica-se aquela.

Antes de se buscar uma definição para a nova discplina, é importante ressaltar que não se confundem as expressões **Direito do Consumidor** e **direitos do consumidor.**

O Direito do Consumidor é um sistema global de normas, princípios e instrumentos de implementação em favor do consumidor. Os direitos do consumidor, ao revés, são, modernamente, a projeção individual do Direito do Consumidor. É a face mais visível do Direito do Consumidor. Mas não é a única, como veremos.

"Direitos" passa a idéia de fragmentação desordenada. Já Direito do Consumidor simboliza organicidade sistemática. Os direitos do consumidor decorrem do Direito do Consumidor. O inverso não é verdadeiro, já que este comporta — além de direitos — obrigações para os consumidores. Ademais, o Direito do Consumidor ainda inclui os mecanismos específicos para a implementação dos direitos criados (crimes e ilícitos administrativos de consumo, convenções coletivas de consumo,

class action de consumo). Falar-se, pura e simplesmente, em direitos dos consumidores é permanecer no estágio anterior ao surgimento do Direito do Consumidor.

Tanto o Direito do Consumidor, como os direitos do consumidor, dependem da vida em sociedade, na medida em que "todo direito por definição implica uma relação entre dois sujeitos" [9]. O homem isolado não tem e não pode possuir direitos. Mas direitos do consumidor existem de há muito, desde o momento em que o Direito passou a preocupar-se com o comprador, com o passageiro, com o segurado, com o locatário, etc. Já o Direito do Consumidor, fenômeno bem mais recente, além de formar-se e justificar-se no relacionamento social entre os homens — como acontece com todas as disciplinas jurídicas — exige para a sua plenitude o relacionamento humano na sociedade de consumo. Bem se vê, portanto, que os direitos do consumidor antecedem, temporalmente, o Direito do Consumidor e estão disseminados por todo o universo jurídico.

Não há uma definição **a priori** de Direito do Consumidor. Tampouco se pode chegar a uma definição válida para todos os tempos. Defini-lo, ao contrário, pressupõe o perfeito entendimento da função de consumo (com suas variações históricas) e da relação jurídica de consumo.

Existem três fórmulas para se definir o Direito do Consumidor: uma definição objetiva, uma definição teleológica-subjetiva e uma definição mista. Na primeira ressalta-se a idéia de relação jurídica de consumo. Na segunda, ao contrário, põe-se em destaque os sujeitos da relação, emprestando-lhes um **status iuris** permanente, ressaltando a tutela de um deles, ou seja, a proteção do consumidor [10]. A definição objetiva preocupa-se fundamentalmente com o objeto, a matéria disciplinada pelo Direito do Consumidor. Já a subjetiva trata do âmbito pessoal do Direito do Consumidor. Finalmente, na terceira modalidade de definição, conjuga-se o critério objetivo com o teleológico-subjetivo.

Como analisaremos melhor em seguida, adotamos um definição mista de Direito do Consumidor. Isso não quer dizer que classificamos as outras como errôneas; simplesmente as entendemos insuficientes.

A aceitação de uma definição objetiva pura exclui da órbita do Direito do Consumidor a preocupação finalística-subjetiva que deve orientá-lo. De fato, o Direito do Consumidor não se limita a regrar a relação jurídica de consumo, **per se**. Esta só recebe tratamento especial — que a distingue das comerciais e civis — porque um de seus sujeitos é considerado "parte vulnerável" (art. 4.º, I, do Código de Defesa do Consumidor).

Não há dúvida de que a relação jurídica de consumo é o objeto do Direito do Consumidor. Mas o objeto, por si só, não se presta para descrever o fenômeno como um todo, a não ser quando agregado a um referencial subjetivo. A dessubjetivação do Direito do Consumidor não basta como parâmetro para defini-lo. Se foi esse o caminho do Direito Comercial, que partiu de uma concepção subjetiva, de um **ius mercatorum**, para um Direito dos atos de comércio (critério objetivo), ainda não é o caso do Direito do Consumidor que necessita — até para a sua afirmação — do elemento pessoal indicador da vulnerabilidade do seu tutelado e de seu conteúdo finalístico-funcional.

Diversamente da objetiva, a definição teleológica-subjetiva centra-se na figura do consumidor como ser vulnerável a merecer cuidados especiais do legislador e do intérprete. Não é de hoje que o Direito prega a necessidade de que os mais fracos recebam tratamento diferenciado na lei, exatamente como forma para restabelecer o

equilíbrio com os mais fortes. Trata-se, pois, de um esforço no sentido de restabelecer a igualdade entre os sujeitos [11].

Se o critério subjetivo é o melhor para a escolha terminológica da nova disciplina (Direito do Consumidor), não o é para defini-la. Uma definição unicamente teleológica-subjetiva — abstraindo da noção de relação jurídica de consumo — pode desvirtuar a abrangência do Direito do Consumidor, levando a crer que o consumidor é protegido em todas as suas relações. Ora, a tutela especial só lhe é fornecida em razão da e na relação jurídica de consumo (presumida ou real). Faltante esta, o Direito do Consumidor não atua.

Parece-nos, pois, que uma definição mista é a melhor solução: Direito do Consumidor é o conjunto de princípios e normas jurídicas que protegem o consumidor na relação jurídica de consumo.

Encontramos em tal definição um elemento objetivo ("relação jurídica de consumo") e um elemento subjetivo-teleológico ("que protege o consumidor"). Daí que tudo aquilo que atue sobre outro tipo de relação que não a de consumo (a relação comercial, de trabalho ou de concorrência), mesmo que reflexamente protegendo o consumidor, não integra o Direito do Consumidor. Igualmente queda-se fora de seu campo tudo aquilo que, mesmo aplicando-se ou refletindo na relação de consumo, não vise proteger o consumidor, direta ou indiretamente (por exemplo, uma regulamentação estatal que busque reduzir o consumo de um determinado combustível por razões de política de importação).

6. Evolução do Direito do Consumidor

O grande desenvolvimento econômico que caracterizou o período pós-segunda guerra mundial — com a massificação da produção e do comércio — propiciou, além da melhoria do padrão de vida do cidadão, o surgimento do Direito do Consumidor. Sua formulação, pois, decorre diretamente de necessidades sociais recentes, provocadas "por tecnologias sofisticadas e mercados ampliados, surgidos como resultado do desenvolvimento posterior à segunda guerra mundial" [12]. Em torno dessa carência de tutela específica organizou-se todo um movimento social: o consumerismo.

É certo que antes mesmo da massificação mercadológica, o consumidor não se achava totalmente indefeso, já que teorias e garantias tradicionais, como a dos vícios redibitórios (o **vice caché** dos franceses), conferiam uma certa proteção ao comprador.

Na fase pré-guerra, portanto, encontramos direitos do consumidor mais ou menos protegidos. Não identificamos, contudo, um sistema de normas, funcionalmente orientadas, no sentido de proteger o consumidor como tal.

Como não poderia deixar de ser, a evolução do Direito do Consumidor, como todo "parto jurídico", não tem sido um fenômeno propriamente retilíneo e uniforme. Nos Estados Unidos, princípios como o do **caveat emptor** (na formação e interpretação dos contratos) e o da necessidade de **privity** entre a vítima de danos e o seu causador (no terreno da responsabilidade civil contratual do fornecedor pelos acidentes de consumo) serviram, durante muito tempo, como verdadeiras barreiras ao desenvolvimento da nova disciplina.

A evolução na Europa parece que se fez com menos dificuldades, principalmente face à existência de certas teorias tradicionais, como a dos vícios redibitórios, que já permitiam uma certa proteção para o consumidor [13]. Enquanto que nos Estados

Unidos o aparecimento do Direito do Consumidor precessou-se a partir de uma perspectiva individualista e reparatória (proteção do indivíduo-consumidor para se alcançar a do público-consumidor), na Europa a evolução ocorreu como um esforço muito mais de tutelar o público de uma maneira geral do que propriamente de reparar os danos sofridos por consumidores individuais [14].

De qualquer modo, seja no **common law**, seja no **civil law**, o Direito do Consumidor começou como um corpo legal de caráter eminentemente repressivo (penal e administrativo). Gradativamente, entanto, o legislador foi compreendendo que o Direito do Consumidor teria que ser fundamentalmente preventivo, em face de certas características do mercado: a velocidade de suas transformações; o surgimento diário de novas e mais complexas modalidades de negócios e tecnologias; a vulnerabilidade do consumidor, seja para evitar, **per se**, o dano, seja para buscar sua reparação; a natureza e dimensão dos acidentes de consumo, muitas vezes de difícil (quando não impossível) reparação.

Essa característica preventiva do Direito do Consumidor, hoje preponderante na nova disciplina, tem duas vertentes. Uma é a de impedir que a fragmentação da relação de consumo cause prejuízos ao consumidor. Outra é a de prevenir que o conflito de consumo venha a enfraquecer o próprio mercado e, com ele, a ordem capitalista. Isso porque o Direito do Consumidor, assim como o Direito Econômico, é "uma ação voltada à preservação do mercado — enquanto mecanismo de coordenação do processo econômico — tendo em vista o interesse social" [15].

7. A autonomia do Direito do Consumidor

Seria o Direito do Consumidor um Direito a vir-a-ser (**werdendes Recht**) ou já se poderia, claramente, falar-se em uma nova disciplina jurídica?

Muito se tem discutido sobre a autonomia do Direito do Consumidor. Em termos ideais, não há que se duvidar da necessidade de que o Direito do Consumidor ganhe autonomia, embora não se conteste as suas conexões com outros ramos do Direito. Negamos, isso sim, que o Direito do Consumidor seja um simples reestudo ou releitura de normas pertencentes a outros ramos do Direito e de seus respectivos instrumentos. Se releitura há é dos problemas que, pelo seu caráter agora massificado, exigem soluções muitas vezes totalmente incompatíveis com o Direito tradicional.

Ao se defender a autonomia do Direito do Consumidor não se quer isolá-lo dos outros ramos jurídicos, mas, ao contrário, simplesmente ressaltar que a sua estrutura gira em torno de um núcleo particular — uniforme e coerente — que lhe dá um regime especial, com princípios, institutos, conceitos, instrumentos e método de interpretação próprios. A "autonomia não é um conceito hostil, ciumento e exclusivista. Da própria unidade fundamental do Direito resultam vinculações entre seus ramos mais distanciados. Com maior razão, há interdependência sensível naqueles ramos mais convizinhos" [16].

A autonomia do Direito do Consumidor (diferentemente do que sucedeu com a discussão acerca da autonomia do Direito Comercial) não é, portanto, absoluta e vem moldada pela multidisciplinaridade que informa todo o novo sistema. Importa mais uma vez ressaltar que "o conceito de autonomia de um ramo jurídico é sempre relativo, não se podendo admitir uma separação absoluta e estanque. Quer-se significar somente a presença de um direito especial, regulando relações concretas também especiais, que mantêm entre si uma particular homogeneidade substancial,

e que por isso mesmo também merecem um tratamento unitário especial. Nada mais do que isso" [17].

A autonomia dos diversos ramos jurídicos se desenvolve em consonância com o princípio da especialização que rege toda a atividade humana. Produz, como resultado principal, eficiência e segurança jurídicas. Separar o Direito em ramos não significa fragmentá-lo em diferentes ciências, mas, tão apenas, dividi-lo em partes de uma mesma Ciência. Os ramos do Direito, assim, corresponderiam "a uma especificação ou subdivisão dentro da própria Ciência do Direito, para melhor elaboração e compreensão das normas que devem regular relações fáticas especiais, por formas jurídicas também especiais" [18].

Não se diga que o tema é bizantino [19], posto que, uma vez reconhecida a autonomia de uma determinada disciplina jurídica, afirma-se seu caráter especial e a ela não mais "podem ser aplicados, por simples raciocínio analógico, os princípios gerais de outro ramo e mesmo do direito comum, já que se regem por princípios próprios e inconfundíveis" [20].

Nenhum país do mundo, à exceção do Brasil, conseguiu, até hoje, estruturar um corpo realmente homogêneo e cristalino de regras, suficientemente abrangente e coerente, ao qual se possa denominar — com precisão absoluta — Direito do Consumidor. Isso talvez como conseqüência do caráter embrionário da matéria [21]. É bom lembrar que, na Europa, países de porte como a Alemanha, Inglaterra, França e Itália ainda não possuem legislação geral de proteção ao consumidor. Por isso, é certo dizer que enquanto nos países europeus sobra doutrina e falta legislação, no Brasil, diversamente, há lei mas ainda falta doutrina.

De qualquer modo, notadamente no caso brasileiro, o Direito do Consumidor apresenta todos os pressupostos de autonomia: a vastidão da matéria, a ponto de merecer um estudo particularizado; a especialidade de princípios, conceitos, teorias e instrumentos (o conceito de consumidor e fornecedor, a convenção coletiva de consumo, a contrapropaganda; os crimes de consumo, a irrenunciabilidade de muitos dos benefícios, a interpretação **in dubio pro consumidor**, a criação de Varas, Promotorias de Justiça e Delegacias especializadas), um método próprio, isto é, o emprego de processos especiais de interpretação de sua formulação e problemática.

No Brasil, a codificação deu contornos mais nítidos ao Direito do Consumidor, fortalecendo sua autonomia. Se em outros países o Direito do Consumidor é considerado um espírito a procura de uma casa, no caso brasileiro tem ele morada principal estabelecida: o Código de Defesa do Consumidor.

Mas a autonomia do Direito do Consumidor decorre muito mais de seu conteúdo do que propriamente da sua forma de manifestação. A natureza específica da relação jurídica de consumo, a peculiaridade de seus sujeitos e a originalidade de seus instrumentos definem claramente essa autonomia.

8. Obices à autonomia

Diversas são as dificuldades que se antepõem a um esforço autonomista para o Direito do Consumidor. Cinco seriam as principais: a novidade do tema, o estado assistemático das normas de consumo, a multidisciplinaridade, a supra-individualidade do interesse do consumidor, o tratamento já dispensado por outros

ramos do Direito a certas matérias reivindicadas pelo Direito do Consumidor, a mutabilidade mercadológica e, finalmente, a ausência de juízos especializados em conflitos de consumo.

8.1 A novidade do tema

A primeira dificuldade, sem dúvida alguma, é a novidade do tema, qualidade esta que decorre principalmente do fato de que só há pouco tempo o Direito descobriu que, ao lado do comprador, do locatário, do segurado, do passageiro e da vítima tradicionais, existe um outro sujeito que, por muito tempo, parasitou na órbita destes conceitos: o consumidor. Novidade, ademais, é a concepção que põe, no centro da disciplina, o consumidor, enquanto que, no modelo tradicional, o comerciante concentrava as atenções dos juristas. Finalmente, original é o caráter coletivo que se empresta ao Direito do Consumidor. Não se trata apenas de proteger o consumidor isoladamente considerado, mas, principalmente, de tutelá-lo perante fenômenos coletivos que, por isso mesmo, exigem soluções coletivas.

Fala-se em Direito do Consumidor como uma disciplina jurídica absolutamente pioneira. Tal é verdade em parte. É certo que só em 1972, pela primeira vez, usou-se na França a expressão Direito do Consumidor, em um colóquio realizado em Aix-en-Provence [22]. Entretanto, conforme já notamos acima, se entendermos o mercado como sendo objeto de regulamentação legal permanente, seja através de normas de pesos e medidas, seja mediante as proibições contra fraude ou mesmo o estabelecimento de princípios gerais de comportamento negocial, como o da boa fé, haveremos de chegar à conclusão de que o Direito — sem grande sucesso e ausente qualquer sistematização — sempre protegeu o consumidor [23].

Mas a novidade do tema, por si só, não impede a autonomia do Direito do Consumidor. Nenhuma disciplina jurídica nasce "pronta". Todas são fruto de lenta evolução. E, em algum momento de seu desenvolvimento, também foram novidade.

8.2 A desordem sistemática

Também não se pode negar a existência de verdadeira desordem sistemática na tutela do consumidor. Tal se explica pelo fato do Direito do Consumidor ainda estar em processo de consolidação. Mas nesse amontoado de normas de origens diversas, de jurisprudência contraditória e de doutrina ainda insegura e em rápida evolução, bem se pode enxergar os fundamentos da nova disciplina, com um regime próprio e informado pela "necessidade de promover os interesses dos consumidores face ao poder de seus parceiros econômicos, produtores, distribuidores e prestadores de serviços" [24].

Nos países que já possuem um arcabouço de normas de consumo, codificado e sistematizado, como o Brasil, é mais fácil defender-se a autonomia do Direito do Consumidor. Mas a codificação, já dissemos, não é requisito intransponível para a autonomia da disciplina. Mesmo sem uma estrutura assentada em um Código, mas baseada em leis esparsas, é certo afirmar que quanto mais amplo e articulado for o sistema legal especial colocado à disposição do consumidor, mais visível será o novo Direito, v.g., nos Estados Unidos, Canadá, Austrália, nos países escandinavos e no seio da Comunidade Econômica Européia.

Mas se a dispersão de assentos normativos não inviabiliza a autonomia, não há como negar-se que passa — para o intérprete e para a própria sociedade — um certo

ar de desorganização, o que, de certa maneira, dificulta o trabalho do jurista na identificação dos traços particulares da disciplina. Logo, fartura de legislação especial não é sinônimo de maturidade do Direito do Consumidor. É por isso que, na Europa, ressalta-se sempre a carência de uniformidade nas normas de consumo, o que vem a caracterizar o Direito do Consumidor muito mais como um fundo que se pode pôr em ordem [25].

O caos relativo que reina, assim, no campo do Direito do Consumidor, não é óbice nem à sua autonomia nem à sua codificação. O "panorama caótico de expansão dinâmica de um campo especial do Direito, ao invés de constituir um obstáculo instransponível ao trabalho paciente e disciplinado do codificador, antes deve estimulá-lo ao esforço benéfico de coordenação. Na realidade, direito calmo, imutável e estagnado — é já direito morto" [26].

8.3 A multidisciplinaridade do Direito do Consumidor

Em terceiro lugar poderíamos apontar a multidisciplinaridade do Direito do Consumidor que o leva a fazer incursões em quase todos os ramos do Direito e de outras ciências não jurídicas.

Não há dúvida que o Direito do Consumidor é multidisplinar e assim deve continuar. Esta multidisciplinaridade comporta duas acepções, uma interna e outra externa.

Pelo ângulo interno, o Direito do Consumidor é multidisciplinar porque, afora os seus próprios, partilha certos princípios, conceitos, institutos e instrumentos com outros ramos jurídicos.

Por muito tempo, a natureza das regras foi utilizada como o único critério para a classificação das disciplinas jurídicas. É com base em tal critério que teríamos, entre outros, o Direito Civil e Comercial, o Direito Penal, o Direito Processual Civil, o Direito Administrativo e o Direito Tributário.

Modernamente, ao lado do critério tradicional, os juristas utilizam uma classificação funcional, baseada na função da regra jurídica. Submetem-se a esta classificação o Direito do Trabalho, o Direito Ambiental, o Direito do Menor, o Direito da Concorrência Desleal, o Direito Sanitário. De qualquer modo, ambas classificações se cruzam, sendo que estas últimas disciplinas retiram muito de seu conteúdo daquelas do primeiro grupo [27].

No plano externo, o Direito do Consumidor também é multidisciplinar já que aproveita muito dos conhecimentos da ciência econômica, da psicologia social, da sociologia do consumo, do **marketing**, da metrologia, da medicina, da engenharia de alimentos e de qualidade. Basta que se recorde que conceitos elementares do Direito do Consumidor, como publicidade, qualidade, mercado e até mesmo o de consumidor, não são oriundos da ciência jurídica.

A multidisciplinaridade do Direito do Consumidor não obsta sua autonomia. Ao contrário, é uma de suas maiores qualidades. Insere-se no contexto moderno que exige das disciplinas jurídicas uma atitude de compreensão integral dos fenômenos para, então, buscar, dentro de si, a solução adequada para os mesmos. É a multidisciplinaridade que permite ao Direito do Consumidor flexibilidade de adaptação às mutações mercadológicas, já que, muitas vezes, os problemas são primeiramente identificados por outras disciplinas e, só posteriormente, recebem atenção dos juristas.

8.4 A supra-individualidade do interesse de consumo

Outro óbice aparente para a autonomia do Direito do Consumidor é a supra-individualidade ou metaindividualidade do interesse do sujeito ativo da relação de consumo: afinal, "todos somos consumidores", nos termos da célebre frase do Presidente John Kennedy.

A popularização do tema do consumidor tem ocorrido **pari passu** com o desenvolvimento da teoria dos interesses supra-individuais. Hoje não se fala em tutela do consumidor sem que se mencione — até para ressaltar sua importância e complexidade — a metaindividualidade de seus interesses, especialmente em matérias como segurança de produtos e serviços, cláusulas gerais de contratação e publicidade.

Sem adentrar em uma discussão mais aprofundada, consideramos a expressão "interesse supra-individual" ou "metaindividual" como gênero do qual são espécies os interesses difusos e coletivos, e, de certa maneira, os individuais homogêneos [28].

Três são os principais traços que caracterizam os interesses difusos: uma pluralidade de titulares indeterminados ou de difícil determinação, a ausência de uma relação-base a unir os membros do grupo e a indivisibilidade do objeto do interesse, posto que qualquer intervenção em sua proteção a todos aproveita ou a todos prejudica [29]. Em outras palavras, o interesse é difuso não apenas pela pulverização de seus sujeitos (o que também se observa nos coletivos), mas, ainda, pela comunhão direta ou indireta, de seu objeto — apesar de faltar uma relação-base.

Assim, de maneira simplificada, um interesse é difuso quando, apesar de faltar aos seus titulares indeterminados uma relação-base a uni-los, seu reconhecimento, subtração, negação ou proteção têm implicações que extrapolam a órbita das partes litigantes, dos titulares diretos ou de terceiros identificados. É de sua essência, pois, que não se lhe pode conferir a um sujeito sem que tal também aproveite a todos os indivíduos na mesma situação. A característica fundamental do interesse difuso, pois, é a sua não-exclusividade, ou melhor dizendo, a impossibilidade de apropriação exclusiva dos seus benefícios. A utilização que dele se faz não ocorre por exclusão e sim por co-participação.

O interesse de consumo, conforme o caso, pode ser difuso, coletivo ou individual homogêneo. Na sua forma mais genérica e na medida de sua dimensão fragmentária, é verdadeiro interesse difuso. Situações como a veracidade e não-abusividade da publicidade, a segurança de produtos e serviços, a adequação dos serviços públicos, apenas para citar algumas, afetam cada consumidor em particular e o seu conjunto como um todo [30].

Outras tantas vezes, o interesse de consumo se manifesta como fenômeno mais individualizado, nem difuso, nem coletivo, embora ainda com certa repercussão multisubjetiva. É a hipótese dos chamados "interesses individuais homogêneos", reconhecidos expressamente no Código de Defesa do Consumidor (art. 81, parágrafo único, III). Para eles também o Direito do Consumidor não se contenta com as soluções tradicionais de acesso individualizado à justiça e oferece soluções como a **class action**, de resto prevista no Código de Defesa do Consumidor (arts. 91-100).

A metaindividualidade do interesse do consumidor, em vez de estorvar a autonomia do Direito do Consumidor, caracteriza-se como mais um indicador da necessidade de construção de um sistema (e, portanto, de um regime) distinto para a tutela de tais interesses. O traço da metaindividualidade — assim como o da vulnerabilidade — é o elemento legitimador da autonomia do Direito do Consumidor.

8.5 O tratamento anterior da matéria por outros ramos do Direito

Se o tema da proteção do consumidor — no seu aspecto teórico-doutrinário — é recente, a matéria coberta pelo Direito do Consumidor não o é. Os "problemas de consumo" não são cria do Direito do Consumidor. Ao revés, é este que surge em conseqüência daqueles. Já dissemos que a relação de consumo não é invenção do século XX. A sociedade de consumo massificada, sim. Logo, assim visto, o Direito do Consumidor não passaria de uma releitura de problemas tão antigos como o próprio homem.

Indubitavelmente, o Direito do Consumidor utiliza, em seu favor, toda a evolução do Direito clássico. Mas o faz somente como matéria-prima, a partir da qual, com o acréscimo de outros ingredientes, produz-se o seu sistema particular.

Claro que, por trás do surgimento do Direito do Consumidor, é possível a identificação de todo um esforço de publicização de certos institutos de Direito Civil e Comercial e de modernização dos mecanismos de acesso à justiça.

Dentro desse esforço publicista, categorias jurídicas que permaneciam inteiramente relegadas à vontade dos sujeitos, como, por exemplo, as cláusulas gerais de contratação, passam a sofrer interferência, quando não regramento absoluto, do Estado. No plano processual, avantaja-se esse aspecto público que rompe a órbita privada e individual do consumidor isoladamente considerado, bem como da doutrina clássica da legitimidade processual.

Passa-se a tutelar o consumo não mais pelo prisma individualista, mas em razão de uma concepção supra-individual, vale dizer, busca-se a intervenção estatal no mercado de consumo não somente em razão do cidadão-consumidor, mas em nome da coletividade-consumidora. Com o surgimento do Direito do Consumidor, as teorias dos contratos, da responsabilidade civil, das garantias e, de uma meneira geral, a doutrina das obrigações, sofrem profunda reformulação. Ao mesmo tempo, altera-se a estrutura vigente de solução de conflitos, criando-se, ao mesmo tempo, novos tipos penais e administrativos relacionados diretamente com o resguardo da relação de consumo.

Bem se vê que o tratamento anterior, por outras disciplinas jurídicas, de certos temas hoje incluídos no Direito do Consumidor não o desnatura. Exatamente porque a tutela era inadequada é que se impôs a estruturação de um novo regime.

8.6 A mutabilidade da matéria de consumo

A mutabilidade é uma das principais características do mercado de consumo. Práticas existentes hoje, podem ter desaparecido amanhã. Outras, desconhecidas ontem, podem ser realidade hoje. Como, então, se reconhecer autonomia a uma disciplina fundada em fenômenos tão instáveis?

A razão para a autonomia do Direito do Consumidor não reside na estabilidade dos fenômenos que pretende regrar. O conceito funcional que a ele atribuímos é que

serve de suporte ao esforço autonomista. Enquanto for necessária a intervenção do Direito em favor do consumidor para reequilibrar sua posição na relação de consumo — mesmo variando a base fática das relações — aí estará presente o Direito do Consumidor como disciplina autônoma.

A mutabilidade e complexidade das práticas industriais e comerciais justifica, isso sim, a autonomia do Direito do Consumidor. Exatamente porque outras disciplinas jurídicas, notadamente o Direito Civil e o Direito Comercial, têm um leque muito mais abrangente de preocupações, sua capacidade de ajuste às novas práticas mercadológicas é limitada.

8.7 A ausência de juizados especiais

A falta de juizados especiais para conflitos de consumo é empecilho, não para a autonomia do Direito do Consumidor, mas para sua implementação. Tanto assim que o Código de Defesa do Consumidor previu, expressamente, como um dos instrumentos "para a execução da Política Nacional das Relações de Consumo", "a criação de Juizados Especiais de Pequenas Causas e Varas Especializadas para a solução de litígios de consumo" (art. 5.º IV).

Uma justiça especializada nunca foi óbice à autonomia das disciplinas jurídicas. Embora o Brasil não tenha, por exemplo, contencioso administrativo, nem por isso deixou o Direito Administrativo de alcançar sua autonomia. A justiça especializada é, realmente, reforço ao desenvolvimento do ramo jurídico. Nunca embaraço à sua autonomia.

De qualquer modo, nos passos do Direito do Trabalho, o Direito do Consumidor poderia ter uma significação mais real caso existisse uma jurisdição especial para apreciar os conflitos de consumo. Enquanto tal não ocorre, o valor de sua autonomia será muito mais de sistematização e didático, do que propriamente de implementação [19].

9. Conclusão

O Direito do Consumidor, como disciplina jurídica autônoma, é uma realidade em todo o mundo.

O Brasil, com a promulgação do Código de Defesa do Consumidor, está numa posição privilegiada para aclarar os contornos da nova disciplina. É tarefa do jurista consumerista buscar conhecer os princípios, os conceitos e os instrumentos próprios do Direito do Consumidor.

Sem uma visão autonômica do Direito do Consumidor, a implementação e interpretação do Código de Defesa do Consumidor ficam seriamente ameaçadas. Com isso perdem os consumidores, mas também os fornecedores, já que o mercado transparente, ideal de competição e modernidade, fica adiado **sine die**.

Notas Bibliográficas

(1) BAUDRILLARD, Jean. **A Sociedade de Consumo.** Trad. de Artur Morão. Lisboa, Edições 70, 1981, pág. 27.

(2) BOURGOIGNIE, Thierry M. **Consumer Law and the European Community: Issues and Prospects. In** Thierry Bourgoignie e David Trubek, Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States, New York, Walter de Gruyter, 1987, pág. 90.

(3) RIPERT, Georges. **Le Régime Démocratique et le Droit Civil Moderne.** Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1936, pág. 204.

(4) **Consumer Law,** nos países do **common law, Verbraucherschutz** para os alemães e **Consumentenrecht** para os holandeses. Na República Federal Alemã, a expressão **Verbraucherschutz** é utilizada, já em 1972, por Eike von Hippel em "Grundfragen des Verbraucherschutzes", **in** Juristenzeitung, 1972, pág. 417, e, após, por K. Simitis, "Verbraucherschutz — Schlagwort oder Rechtsprinzip", Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1976. Em holandês, foram pioneiros os trabalhos de A. Brack, "Kernpunten van het Consumentenrecht", Alphen a/d Rijn, Tjeenk Willink, 1980, 2.ª edição e E. Hondius, "Konsumentenrecht", Deventer, Kluwer, 1976.

(5) CAS, Gérard e FERRIER, Didier. **Traité de Droit de la Consommation.** Paris, PUF, 1986, pág. 2.

(6) FALLON, Marc. **Les Accidents de la Consommation et le Droit. La Responsabilité du Fait de Produits en Question: Droit Comparé, Doit des Conflits de Lois Avec l'Aide de la Méthode Expérimentale.** Bruxelles, Bruylant, 1982, pág. 43.

(7) No mesmo sentido, confira-se BOURGOIGNIE, Thierry M. Consumer Law ... cit., pág. 90.

(8) TRUBECK, David M. **Consumer Law, Common Markets and Federalism: Introduction and General Concepts.** In Thierry Bourgoignie e David Trubek, Ob. cit., pág. 9.

(9) DUGUIT, Léon. **Les Transformations Générales du Droit Privé Depuis le Code Napoléon.** Paris, Librairie Félix Alcan, 1912, pág. 18.

(10) CALAIS-AULOY, Jean. **Droit de la Consommation.** Paris, Dalloz, 1986, pág 19.

(11) RIPERT, Georges. Ob. cit., pág. 132.

(12) TRUMPY, Thomas. **Consumer Protection and Product Liability: Europe and the EEC, in** The North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation, vol. 11, n.º 2, 1986, pág. 321.

(13) TRUMPY, Thomas. **Consumer...** cit., pág. 322.

(14) TRUMPY, Thomas. **Consumer...** cit., pág. 334.

(15) GRAU, Eros Roberto. **Elementos de Direito Econômico.** São Paulo, Revista dos Tribunais, pág. 19, grifo no original.

(16) BALEEIRO, Aliomar Baleeiro. **Parecer sobre o Projeto Rubens Gomes de Souza-Osvaldo Aranha,** aprovado na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, Projeto n.º 4.834, de 1954, reproduzido no livro **Direito Tributário Brasileiro.** Rio de Janeiro, Forense, 1983, pág. 25.

(17) MORAES FILHO, Evaristo de. **Introdução ao Direito do Trabalho.** Vol. I Rio de Janeiro, Forense, 1956, pág. 386.

(18) NOGUEIRA, Ruy Barbosa. **Curso de Direito Tributário.** São Paulo, Edição Saraiva, 1980, pág. 32, grifo no original.

(19) Segundo Alfredo Augusto Becker, "falsa é a autonomia de qualquer outro ramo do direito positivo. O vocábulo autonomia não é próprio do mundo jurídico". **Teoria Geral do Direito Tributário.** São Paulo, Saraiva, 1972, pág. 27.

(20) MORAES FILHO, Evaristo de. Ob. cit., pág. 397.

(21) BOURGOIGNIE, Thierry M. **Consumer Law** ... cit., pág. 131.

(22) CAS, Gérard e FERRIER, Didier. Ob. cit., pág. 16.

(23) TRUBECK, David M. **Consumer Law** ... cit., pág. 7.

(24) BOURGOIGNIE, Thierry. **Éléments Pour une Théorie du Droit de la Consommation.** Bruxelles, E. Story-Scientia, 1988, pág. 203.

(25) BAUMANN, Denise. **Droit de la Consommation.** Paris, Librairies Techniques, sem data, pág. 2.

(26) BALEEIRO, Aliomar. **Parecer**... cit., pág. 27.

(27) CALAIS-AULOY, Jean. Ob. cit., pág. 21.

(28) Mauro Cappelletti é, sem dúvida, o autor que mais se destacou no estudo em profundidade da teoria dos interesses difusos. Para uma análise inicial da matéria, veja-se seu trabalho "Appunti Sulla Tutela Giurisdizionale di Interessi Collettivi o Diffusi", **in Le Azioni a Tutela di Interessi Collettivi,** Cedam, 1976.

(29) Neste sentido, a lição preciosa de José Carlos Barbosa Moreira ("A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos", **in** A Tutela dos Interesses Difusos, São Paulo, Ed. Max Limonad, 1984, pág. 99); na mesma linha, as palavras da grande processualista Ada Pellegrini Grinover ("Ações coletivas para a tutela do ambiente e dos consumidores", **in Novas Tendências do Direito Processual,** Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1990, pág. 149).

(30) MOREIRA, José Carlos Barbosa Moreira. "A proteção jurisdicional dos interesses coletivos ou difusos", **in** A Tutela dos Interesses Difusos, Ed. Max Limonad, São Paulo, 1984, pág. 99; nas palavras de Guido Alpa: "sono interessi diffusi gli interessi che tutti gli aderenti hanno a chiedere la declaratoria di nullita di una clausola contenuta in un contratto standard lesiva degli interessi economici dei consumatori; sono interessi diffusi gli interessi dei consumatori che acquistano e usano un prodotto dannoso, fabbricato in serie, e destinato quindi ad esser potenzialmente lesivo della salute di tutti gli utenti; sono interessi diffusi gli interessi dei destinatari di messagi pubblicitari ingannevoli o scorreti a veder inibita l'attivita pubblicitaria o a esser risarciti ver il danno economico subito per l'acquisto di prodotti con qualita inferiori a quelle promesse, e cosi via". **In Tutela del Consumatore e Controlli Sull'Impresa.** Bologna, Ed. Il Mulino, 1977, pág. 281.

Para David Trubeck, o "interesse do consumidor pode ser visto como sendo de natureza difusa. O conceito de interesse difuso refere-se ao interesse na atuação do Estado e na proteção legal de que são titulares grandes parcelas de pessoas que não estão adequadamente representadas por grupos de pressão. Em uma sociedade pluralista, assume-se, normalmente, que todos os interesses legítimos podem ser organizados em grupos que, por sua vez, pressionarão por ação governamental. Freqüentemente, entretanto, existe uma disparidade entre a força ou a dimensão do interesse e os recursos que podem ser mobilizados para pressionar por medidas de proteção ou de promoção do mesmo. Em tais casos, fala-se em organização **subotimal,** uma situação em que o grupo de interesse não pode carrear recursos ou influências proporcionais ao número de pessoas que poderiam ser beneficiadas por sua atividade e pela regulamentação que ele buscaria alcançar. Na medida em que os consumidores não podem ser facilmente organizados, o interesse do consumidor, como aquele em um ambiente sadio, tende a ser, neste sentido, organizado subotimamente" (TRUBECK, David M. **Consumer Law** ... cit., pág. 10).

(31) FALLON, Marc. **Les Accidents**..., pág. 217.