



Luciano Timm: Por um plano de defesa dos direitos do consumidor

Existem hoje mais de 800 órgãos de defesa do consumidor espalhados pelo país em Procons municipais e estaduais, além de defensorias e do Ministério Público (o que a lei chama de Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC).

A coordenação desse sistema é imperfeita porque até hoje não se conseguiu articular eficientemente todos esses órgãos, por diversos motivos de natureza política e mesmo econômica. Por coordenação eficiente quer-se dizer um sistema que faça escolhas de política pública e que garanta a previsão legal constante do artigo 4º do Código de Defesa do Consumidor (CDC) com o menor custo possível para o contribuinte. É o dilema dos prisioneiros, revelado pela Teoria dos Jogos, que torna difícil a coordenação de entidades que não guardam entre si hierarquia e que preservam interesses políticos e econômicos próprios.

Como se isso não bastasse, há diversas agências reguladoras criadas para proteger, entre outras coisas, a concorrência e os direitos do consumidor em cada um dos mercados regulados. Temos assim as agências reguladoras de telecomunicações, de energia elétrica, de saúde suplementar e de aviação civil, por exemplo, mas também outros órgãos, como o Banco Central para a atividade dos bancos.

Sem prejuízo dos problemas característicos da regulação de mercados bem apontada pelos economistas sob a denominação de falhas de regulação (pense-se na teoria da captura, por exemplo), houve no Brasil o loteamento político das agências reguladoras e uma falta de coordenação entre todas essas agências reguladoras na defesa dos direitos dos consumidores.

Essa imperfeição do nosso modelo regulatório (coordenação do SNDC), associada à falta de coordenação entre as múltiplas agências reguladoras, acaba repercutindo na judicialização de temas ligados ao Direito do Consumidor.

Nesse sentido, atualmente, segundo dados do CNJ, temos mais de 80 milhões de processos correndo no Brasil. O custo disso é absurdo, pois alguns estudos sugerem que o custo de cada processo por ano gira em torno de R\$ 2 mil para os cofres públicos (a Justiça Federal tem um custo que joga a média para cima, e o juizado especial joga a média para baixo). E a média de duração de processos costuma ser de três a quatro anos (dependendo do estado da federação) para os juizados especiais e cerca de quatro a cinco anos para a Justiça comum, sendo a fase de execução da sentença (talvez mais uma jabuticaba) o maior gargalo, com quase sete anos em média para solução do problema.

Lembre-se que o processo civil é fortemente subsidiado pelo contribuinte, seja porque no Brasil — como em qualquer país do mundo, diga-se de passagem — há subvenção social dos litígios pelo pagador de impostos, seja porque no Brasil há forte contingente de casos em que se litiga sob o pálio da assistência judiciária gratuita (ou seja, sem pagar), sendo os juizados especiais o caso mais evidente desse fenômeno, dada sua gratuidade prevista em lei.

Considerando que parte considerável desses processos envolve direitos do consumidor, podemos concluir, sem prejuízo de análises mais profundas e detalhadas, que os direitos dos consumidores não



estão sendo nem adequadamente garantidos pelos reguladores nem respeitados de modo sistemático no mercado. Ademais, pode-se concluir também que o custo para garantir o cumprimento de uma lei não espontaneamente respeitada no mercado quando se vai ao Poder Judiciário é substancial para contribuintes e consumidores (sem prejuízo de certamente alguns litigantes estratégicos fazerem um uso predatório da Justiça).

Há, portanto, um claro problema de efetividade processual (no jargão dos processualistas) e de incentivo ao descumprimento da lei (no jargão de *law and economics*). Há, assim, uma perda social considerável em razão dessa ineficiência de nosso sistema jurídico, vale dizer, e gastamos muitos recursos públicos sem conseguir proteger adequadamente os direitos do consumidor garantidos em lei

Isso significa que, no plano pragmático, estamos insistindo em algo que não vem funcionando eficientemente. Elencamos no plano legal uma série de direitos ao consumidor que, na prática, por uma série de motivos não são integralmente respeitados e cujo custo de conformidade acaba sendo elevado. Desnecessário dizer que esse custo exagerado do sistema jurídico acaba reverberando ao consumidor quando paga seus impostos, quando busca emprego e não encontra e quando adquire produtos caros ofertados em um mercado pouco competitivo.

É chegada a hora de pensarmos em ferramentas que garantam um cumprimento espontâneo maior dos direitos do consumidor e que, em caso de eventuais disputas, existam ferramentas mais baratas para resolvê-las em tempo e modo devido, gerando inclusive um incentivo maior ao cumprimento das normas (há farta literatura sobre os incentivos perversos da lentidão processual no cumprimento das regras). Ademais, um mercado em que o Poder Judiciário seja temido e funcione como última porta para reais descumpridores da lei.

É chegado o momento de investirmos no empoderamento do consumidor e sobretudo na congregação de consumidores capazes de negociar coletivamente (conforme previsão do artigo 107 do CDC). Liberá-lo um pouco das amarras da burocracia estatal, que foi muito importante na redemocratização do país, mas que agora deve ceder espaço a uma nova sociedade democrática, de mercado e livre, nos termos do artigo 170 da Constituição Federal.

É também o momento, na era da internet (ou da economia 4.0), de aproveitarmos plataformas digitais de negociação, mediação e mesmo (com os devidos cuidados) de arbitragens em disputas coletivas como já ocorre em diversos países, estudando classificar empresas de acordo com o nível de conformidade em relação ao cumprimento dos direitos do consumidor e de acordo com a satisfação dos consumidores mensurada pela responsividade das empresas nessas plataformas (como a consumidor.gov.br). Se consumidores são avaliados, por que não empresas? E por que não punir as piores avaliadas mediante diferentes mecanismos?

É também chegado o momento de sermos mais eficientes na regulação do mercado, ensejando uma maior coordenação dos integrantes do que a lei chama de Sistema Nacional de Defesa do Consumidor, e ainda destes em conjunto com as agências reguladoras.

É, portanto, a hora de estabelecermos uma política nacional de defesa da livre concorrência e defesa do consumidor, prevista no Código de Defesa do Consumidor, sendo baseada em evidências hoje



disponíveis à abundância e que leve em conta a Análise de Impacto Regulatório (AIR), investindo em uma regulação que funcione e que crie para as empresas o receio de que não vale a pena descumprir a lei.

Essa política, se bem desenhada, poderá fazer com que, no futuro, apenas residualmente casos de descumprimento da legislação cheguem ao Judiciário, que deve ser pensado também dentro de uma lógica sistêmica que não incentive o descumprimento da lei. Abordaremos em outro artigo como deveria ser a atuação do Poder Judiciário a fim de criar os incentivos para que o SNDC funcione bem.

Date Created

22/01/2019