

A EFETIVIDADE DA DEFESA DO CONSUMIDOR NO PROCON DE PORTO ALEGRE

Projeto de pesquisa submetido ao Programa de
Bolsa/Pesquisa para alunos da PUCRS – BPA
2013 - EDITAL N° 01/2013 – Chamada Geral.

BOLSISTA: Gustavo Heineck

ORIENTADOR: Adalberto de Souza Pasqualotto

APRESENTAÇÃO

PROF. DR. ADALBERTO DE SOUZA PASQUALOTTO, Doutor em Direito pela UFRGS, Professor Titular da Faculdade de Direito da PUCRS, Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da PUCRS (projeto de pesquisa: Fundamentalidade e Efetividade da Defesa do Consumidor), Coordenador do Grupo de Pesquisa em Direito do Consumidor (cadastrado no CNPq), TI 40.

1. TEMA

A defesa do consumidor no PROCON Municipal de Porto Alegre

2. FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

O consumidor encontra no PROCON os meios adequados de defesa dos seus direitos?

3. JUSTIFICATIVA

O projeto justifica-se pela importância das relações de consumo na sociedade atual, de produção massificada e consumo impulsionado pela força motivacional da publicidade. Por necessidade ou por voragem consumista, os consumidores, muitas vezes, veem-se frustrados nas suas expectativas de qualidade de produtos e serviços, recorrendo aos órgãos destinados a acolher as suas reclamações. Os destinatários da maior demanda são os PROCON's. Todavia, mesmo aí, os consumidores podem ser vítimas de nova desilusão.

É de constatação empírica que os consumidores não encontram, nos órgãos públicos de defesa do consumidor, de modo geral, ressalvadas algumas exceções, o atendimento capaz de satisfazer as suas demandas contra os fornecedores, em razão de descumprimento das normas de proteção do CDC. Constata-se, portanto, uma falta de efetividade da lei, assim entendida a ausência de produção dos efeitos práticos previstos na legislação.

A causa da falta de efetividade não é uma só, mas entre as principais está a desatenção do setor público para com a defesa do consumidor, o que é visível pela estrutura deficiente dos PROCON's. Embora sejam detentores de poder de polícia, incumbidos de impor as sanções administrativas previstas no art. 56, do CDC, por infração das

normas de defesa do consumidor, a quase totalidade dos PROCON's não possui pessoal próprio, sendo seus fixos funcionários sem estabilidade, nomeados em comissão. Nessa condição, podem ser afastados a qualquer momento de suas funções, o que compromete a sua atuação, especialmente pela razão de que o chefe do Poder Executivo que os nomeia é eleito mediante financiamento privado da sua campanha eleitoral. A fonte principal do financiamento costuma ser a contribuição das empresas, as quais, em contrapartida, podem exigir imunidade à ação dos fiscais. De resto, ainda que não haja pressão política sobre o exercício das atribuições, os arranjos partidários para compor maiorias de governo e a simples sucessão dos cargos públicos por efeito das eleições determinam a freqüente troca de funcionários. Saem os que amalharam experiência e entram neófitos. Sequer a chefia se mantém, de modo que no mínimo de quatro em quatro anos é preciso recomençar – sabendo-se, em verdade, que a rotatividade é muito mais acelerada.

Outro recurso de que se valem as administrações é a contratação de estagiários. É muito freqüente que estes constituam a maioria do pessoal em serviço, o que contribui para uma rotatividade ainda maior.

No item da preparação para o exercício das funções, o panorama não é mais animador. O estágio deveria servir para a complementação do aprendizado, mas é muito freqüente que sejam os estudantes que ofereçam o aporte teórico mais consistente nas práticas de atendimento, haja vista a falta de investimento em capacitação dos funcionários.

O PROCON de Porto Alegre, de existência relativamente recente, pois começou a operar em 2008, tem tido sua atuação destacada pela imprensa, tendo dado início, apenas para mencionar a título exemplificativo, à ofensiva contra as operadoras de telefonia móvel, haja vista a baixa qualidade dos serviços oferecidos, ofensiva que teve amplificação nacional com a entrada em ação da Anatel com o mesmo propósito.

Este projeto não tem o propósito de avaliar o PROCON de Porto Alegre como um objetivo circunscrito. Não se trata, portanto, de fazer um juízo crítico sobre a qualidade do serviço prestado nesse setor da administração municipal, mas sim de verificar a adequação do modelo de PROCON que é reproduzido em Porto Alegre, à semelhança da imensa maioria de municípios onde esse órgão existe. Nesse passo, acredita-se que os dados a serem coletados, em medida de pouca variação, sejam aplicáveis à quase totalidade de órgãos municipais semelhantes.

Assim, tomando como base a atuação do PROCON de Porto Alegre, o projeto visa obter um referencial seguro para avaliar a efetividade da defesa do consumidor na esfera da administração pública.

Em desdobramentos futuros, pretende-se reproduzir a mesma pesquisa no Sistema Estadual de Defesa do Consumidor, assim como na Delegacia do Consumidor, ampliando a pesquisa para a esfera da repressão penal às infrações contra as relações de consumo.

4. EMBASAMENTO TEÓRICO

A defesa do consumidor, verdadeiramente uma conquista da cidadania proporcionada pela Constituição Federal de 1988 e pelo Código de Defesa do Consumidor, depende

em grande parte da qualidade do atendimento proporcionado aos consumidores pelos órgãos públicos encarregados de dar efetividade aos comandos normativos da lei.

A Constituição Federal em vigor tem dois dispositivos fundamentais relativos à defesa do consumidor: o art. 5º, inc. XXXI, que atribui o dever ao Estado de promover a defesa do consumidor, outorgando a todo cidadão, em correspondência, à defesa jurídica na condição de consumidor, e o art. 170, V, que insere a defesa do consumidor entre os princípios da ordem econômica.

Nas Disposições Constitucionais Transitórias, o constituinte determinou um prazo de cento e vinte dias para que o legislador ordinário elaborasse um código de defesa do consumidor (art. 48, do ADCT), prazo que, por ser curto demais, foi cumprido com retardamento. Nada obstante, em 11 de setembro de 1990, foi promulgado o Código de Defesa do Consumidor, que entrou em vigor cento e oitenta dias mais tarde, em 13 de março de 1991.

Saudado internacionalmente como uma das leis mais modernas e completas de defesa do consumidor, o CDC brasileiro ostenta duas providências nucleares que devem responder pelo efetivo cumprimento da sua finalidade. Trata-se do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e da Política Nacional das Relações de Consumo.

O primeiro (SNDC), previsto no capítulo IV do CDC, artigos 105 e 106, é constituído pela articulação dos órgãos de defesa do consumidor existentes nas três esferas de governo e pelas entidades privadas de defesa do consumidor. Já a Política Nacional de Relações de Consumo (PNRC) é constituída por um conjunto de providências dispostas no Capítulo II do CDC, artigos 4º e 5º, a serem observadas pelos poderes públicos.

Ao presente projeto interessa apurar a atuação do órgão público de defesa do consumidor em Porto Alegre, que faz atendimento direto ao consumidor pessoa física na esfera administrativa (extrajudicial), ou seja, o PROCON municipal.

5. HIPÓTESE

A defesa do consumidor na esfera extrajudicial ainda não alcançou a efetividade esperada, por deficiências estruturais dos órgãos públicos integrantes do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

6. OBJETIVOS

6.1. OBJETIVO GERAL

Avaliar a pertinência do modelo de defesa extrajudicial dos direitos do consumidor exercida pelos órgãos públicos, tomando como base de análise a atuação do PROCON de Porto Alegre.

6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar a estrutura do PROCON de Porto Alegre voltada à consecução das finalidades do órgão, tanto no aspecto físico quanto de recursos humanos, inclusive no que concerne ao regime jurídico do pessoal de serviço.
- Verificar o organograma e o fluxograma de trabalho.
- Verificar que tipos de atendimento e de serviço são prestados aos consumidores.
- Verificar e quantificar as espécies de reclamações recebidas.
- Verificar o processamento das reclamações, prazos procedimentais normativos e efetivos, assim como os tipos de conclusão a que chegam os procedimentos.
- Verificar se há ações judiciais coletivas vertidas das reclamações processadas.
- Verificar o padrão de fiscalização do PROCON de Porto Alegre no exercício do poder de polícia.
- Quantificar e qualificar as atuações administrativas.
- Verificar a efetividade da aplicação das sanções administrativas.
- Verificar o grau de satisfação dos consumidores atendidos.
- Acompanhar passo a passo o processamento das reclamações de alguns consumidores, selecionadas por tipo de reclamação, até a conclusão do procedimento ou o final da pesquisa.
- Propor soluções para os principais problemas encontrados.

7. METODOLOGIA

A pesquisa partirá de uma base empírica para uma abordagem qualitativa do serviço em análise, empregando-se o método dedutivo.

Inicialmente, o trabalho consistirá no levantamento de dados quantitativos sobre a estrutura física e de pessoal dos órgãos em análise, sua organização interna e fluxo de trabalho.

Em seguida, será elaborado um banco de dados com as informações de interesse do projeto, tais como espécies de reclamações dos consumidores, catalogadas por setor de atividade econômica (por exemplo: serviços bancários, telefonia, planos de saúde, qualidade de produtos, publicidade enganosa ou abusiva etc.), tudo de acordo com os objetivos acima alinhados.

Outro banco de dados será constituído com as informações referentes ao tipo de providência adotada em face das reclamações registradas e o sucesso alcançado. Por exemplo: realização de audiência de conciliação: exitosa ou não exitosa.

A etapa seguinte será uma pesquisa de satisfação dos consumidores.

Para melhor aquilatar as condições do serviço em termos práticos e concretos, serão selecionados alguns casos de consumidores com reclamações recentes, procedendo-se ao seu acompanhamento nas etapas do procedimento, até a sua conclusão. Este trabalho será objeto de relatório específico.

Finalmente, será procedida a análise conclusiva dos elementos obtidos na pesquisa e a formulação de sugestões.

As atividades desenvolvidas até o momento consistiram em quantificar o banco de dados do PROCON de Porto Alegre, verificando sua estrutura, captando documentos relativos às fiscalizações praticadas até o presente momento e entrevistando uma parte dos consumidores que procuram o órgão.

QUESTIONÁRIO

- Verificar a estrutura do PROCON de Porto Alegre voltada à consecução das finalidades do órgão, tanto no aspecto físico quanto de recursos humanos, inclusive no que concerne ao regime jurídico do pessoal de serviço.

Resposta: Quando conseguir, juntarei as fotos e todos os detalhes para não ficar incompleto (o quanto antes).

Sobre o regime jurídico, solicitei um levantamento do quadro funcional, mas me foi negado. Foi falado mais ou menos como é o atual regime, sendo de:

- A) Atendimento: 15 estagiários e um fiscal concursado.
- B) Jurídico/Adm: 20 fiscais concursado, 20 estagiários e um CC que é a diretora.

Qual é a lei de criação do PROCON de Porto Alegre? LEI COMPLEMENTAR N° 563, de 30 de janeiro de 2007.

Como o PROCON define a sua missão, a sua visão e os seus valores?

Resposta: Não há um planejamento do PROCON sobre este tema.

No aspecto físico, que área ocupa o PROCON, onde se localiza e como está dividida?

Resposta: Rua dos Andradas, 686 – Centro. No térreo fica o atendimento com aproximadamente 120m², e no 2º andar localiza-se o setor administrativo e jurídico do PROCON, com aproximadamente 300m².

No aspecto de recursos materiais, de que equipamentos dispõe o PROCON tendo em vista a realização de sua missão (ou finalidade)?

Resposta: Na parte do atendimento há exatamente treze computadores, treze telefones e apenas uma impressora para uso de todos. Já na parte jurídico/administrativo há de dois a três computadores por sala, cada sala com sua respectiva impressora e telefones. Nota-se que nas salas dos coordenadores há o seu próprio computador, impressora e telefone de uso individual.

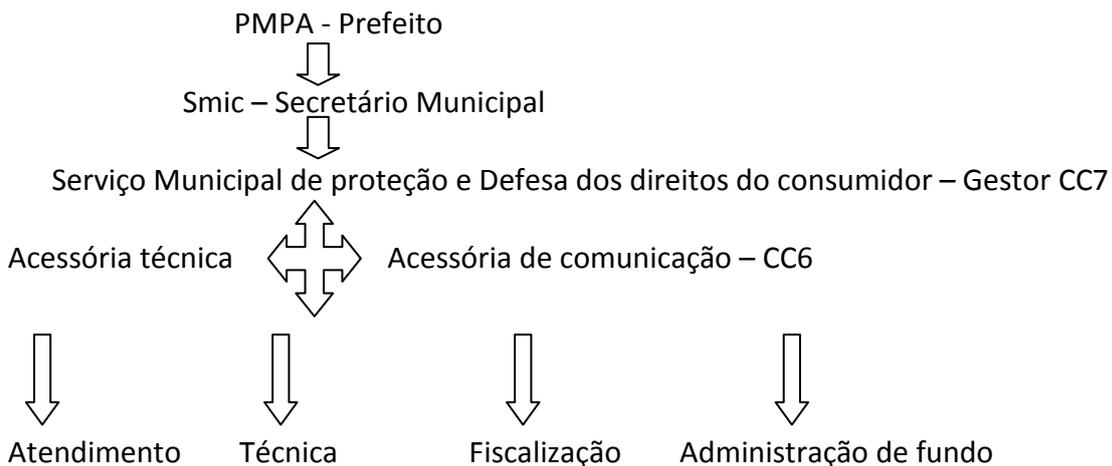
Quanto a recursos humanos, qual é o pessoal a serviço do PROCON, classificado por função, situação funcional e carga horária?

Resposta: Os estagiários trabalham 6h por dia, todos são estudantes de direito e apenas alguns tiverem direito do consumidor. Nenhum estagiário teve treinamento para trabalhar no PROCON. Os estagiários do atendimento se reportam diretamente ao coordenador de atendimento (Maurício, e este responde diretamente à diretora do PROCON). Alguns estagiários já tiveram a matéria de direito do consumidor na sua respectiva faculdade (somente alunos da PUCRS e Fadergs).

No total são 51 funcionários no PROCON de Porto Alegre.

- Verificar o organograma e o fluxograma de trabalho.

Qual é a estrutura hierárquica do PROCON?



- Verificar que tipos de atendimento e de serviço são prestados aos consumidores.

Que tipos de atendimento realiza o PROCON (pessoalmente, por telefone, por e-mail etc)?

Resposta: Todos os três. O atendimento por e-mail está deixando de ser efetuado e está sendo substituído pelo atendimento eletrônico, que é efetuado no site do PROCON. Neste método o consumidor deixa todos os seus dados, depois de feito isso, terá um prazo de dez dias para resposta. Uma observação importante é que o PROCON não negocia dívida dos consumidores, isso é uma atribuição do Poder Judiciário.

Que serviços o PROCON presta aos consumidores que o procuram (atendimento, orientação, conciliação com os fornecedores, algum monitoramento de mercado, propositura de ações coletivas, fiscalizações, autuação por infrações)?

Resposta: As ações coletivas são propostas pela diretora do PROCON. Monitoramento de mercado, fiscalizações e autuação por infrações são feitas pelos fiscais que atuam na rua. A parte de assessoria fica dentro do PROCON.

Na realidade são ações administrativas, como por exemplo, a suspensão da venda de internet 3g. São ações cautelares administrativas com base do art. 56. Até agora, foram feitas, mais ou menos 10 ações “coletivas”.

- Verificar e quantificar as espécies de reclamações recebidas.

Relatório de atendimento de 25/02/08 a 27/07/12

Tomando por base o ano de 2012, que espécies de reclamações os consumidores fizeram ao PROCON e quantas foram em cada categoria? Vide item acima.

- Verificar o processamento das reclamações, prazos procedimentais normativos e efetivos, assim como os tipos de conclusão a que chegam os procedimentos.

Resposta: Após a reclamação, o fornecedor será intimado a solucionar a questão. Se não o fizer no prazo estabelecido pelo PROCON, será instaurado um processo administrativo contra a empresa X, o PROCON é apenas o mediador. O PROCON não promove ação judicial. O único remédio que têm são as ações cautelares e as sanções do art. 56 do CDC

- Como se processaram essas reclamações quanto aos prazos previstos e os realmente efetivados?

Resposta: O prazo é de 30 dias para a resposta do reclamado, porém não é cumprido em todos os casos. A média de cumprimento é de 80% a 90%.

Quais foram as conclusões a que chegaram essas reclamações?

Resposta: a grande parte das reclamações atinge seu objetivo na mediação feita por telefone, caso contrário, a empresa estará se negando a trocar/ressarcir o consumidor e irá ser aplicada uma sanção do art. 56 do CDC.

- Verificar se há ações judiciais coletivas vertidas das reclamações processadas.

O PROCON ajuizou ações civis públicas ou ações coletivas com base em dados colhidos nas reclamações?

Resposta: Só na parte administrativa, PROCON não entra na justiça.

Em caso positivo, quantas foram, qual era o pedido e em que fase processual se encontram? Não há ações judiciais.

- Verificar o padrão de fiscalização do PROCON de Porto Alegre no exercício do poder de polícia.

Resposta: O poder de polícia da a prerrogativa para o PROCON fiscalizar os fornecedores e, nos casos onde há infração, da o poder para aplicar as sanções do Art. 56 do CDC. O poder de policia é usado em ações cautelares e em ações de fiscalização como é feito nos estádios de futebol quando há jogos.

Como atua o PROCON no exercício da fiscalização? Atua com base no Art. 56 do CDC.

- Quantificar e qualificar as atuações administrativas.

Resposta: No ano de 2013 foram aplicadas 120 sanções do Art. 56 (Mas o coordenador do jurídico alega que não tem possibilidade de me fornecer esses documentos). O PROCON também faz fiscalizações cartoriais que são oriundos do tramite processual, como por exemplo, a entrega de uma multa, é para informar o processo administrativo. E as ostensivas, que não são provocadas por processo administrativo e tem por um objetivo maior verificar e impingir o cumprimento dos regramentos do consumidor.

As fiscalizações ostensivas que o PROCON pratica mais regularmente são nos supermercados (verificação de prazo de validade, diferença de valor do produto na gôndola e caixa), Shopping Center quanto ao cumprimento da lei da

precificação, farmácias em conjunto com vigilância sanitária e vão aos estádios para fazer valer o estatuto do torcedor.

Quais os dados estatísticos relativos à fiscalização exercida pelo PROCON em 2012?

No serviço cartorial (slide): foram entregues:

CIP: 9

FA: 15

NOTIFICAÇÃO DE MULTA: 111

CONFIRMAÇÃO DE MULTA: 7

NOTIFICAÇÃO JURÍDICA: 1

ENTREGA DE ABERTURA DE RECLAMAÇÃO: 11

EMIÇÃO DE ORDEM DE SERVIÇO: 497

Ostensiva: (slide)

Serviços: 113	COMBUSTÍVEL: 4	
Produtos: 42	MATERIAL ESCOLAR: 1	
COMB. LÍQUIDO: 4		
FISC. FUTEBOL, BARES, REST. SHOWS: 21	Vitrine: 132	
PRECIFICAÇÃO: 4		
GÔND. X CX.: 20		
CARTÃO: 3		
BANCOS: 37		

- Verificar a efetividade da aplicação das sanções administrativas.

Resposta: sanções administrativas têm um caráter pedagógico e punitivo. É pedagógico para ensinar o fornecedor a não voltar a fazer e se adequar as normas do PROCON. Punitivo pelo fato de ser aplicada uma multa.

- Das sanções administrativas aplicadas, quais e quantas foram efetivamente cumpridas?

Resposta: Após a aplicação da multa do Art. 56 do CDC é mandada uma intimação para a empresa fornecedora pagar a multa e esse valor devera ir para o Fundo Municipal de Direito Difuso. Caso o fornecedor não pague, o PROCON inscreve a empresa na secretaria da Fazenda em dívida ativa e a partir daí a cobrança será feita de maneira judicial (ação executória) pela Procuradoria Geral do Município. O PROCON não sabe quantas destas sanções são efetivamente cumpridas. Perguntado se a falta de uma provável efetividade não deixa os ânimos dos servidores da própria entidade, recebi a resposta de - não, o trabalho do PROCON foi feito, após isso é o poder judiciário que deve resolver -.

O PROCON não possui uma lista das empresas inadimplentes com o consumidor.

- Verificar o grau de satisfação dos consumidores atendidos.

Realizar pesquisa de satisfação com consumidores, conforme questionário a ser formulado.

- Acompanhar passo a passo o processamento das reclamações de alguns consumidores, selecionadas por tipo de reclamação, até a conclusão do procedimento ou o final da pesquisa.

- Propor soluções para os principais problemas encontrados.

Nome	Reclamação	CIP (Carta de informação preliminar)	Resolvido o problema
Marcele Cristina Azambuja da Silva	Curso técnico Q.I – Devolução da taxa de ressarcimento.	Sim	Ainda não, será aplicada uma das sanções do Art. 56.
Eduardo Souza	Banco (CAIXA) – Negociação de dívida com o banco.	Não	Não pelo PROCON, pois o mesmo não negocia dividas.
Jorge Marcelino da Rosa	Comprou uma cama na rede Magazineluiza na qual, demorou 51 dias para entrega e quando a fez o produto estava estragado.	Não	O problema foi solucionado quando o PROCON entrou em contato com a loja (via telefone), a loja garantiu a troca da cama.

Alexandre J. C da Silva	Comprou um celular em um site (internet) e após ter pagado o site saiu do ar.	Não	Consumidor foi encaminhado para o JEC, pois está tratativa o PROCON não teria legitimidade de agir.
Iloiva Bohn	Reclamava que sua fatura chegava sem o que havia gasto.	Não	Consumidor não foi lesado em momento algum, por isso não tem direitos reumatórios.
Vera Silveira	Comprou um videogame na loja (Multisom) que não funcionava (foi constatado que seu filho era o causador do estrago)	Não.	Em contato com a loja, os técnicos comprovaram que não era culpa do fornecedor e sim do usuário do produto.
Valesca Gomes	Comprou um notebook com defeito na loja Taqui, quando foi trocar o produto o fornecedor se negou.	Não.	O problema foi resolvido na mediação feito por telefone.

Juliana Dutra	Plano de saúde (Unimed). Consumidora atrasou um mês no pagamento e o fornecedor se negou a fazer um exame.	Não	Na realidade a consumidora veio até o PROCON para ser orientada no quer fazer, não quis prestar nenhuma reclamação sobre o fornecedor.
José Luis Oliveira	Fez um plano de academia com a promessa de ter x benefícios, quando foi cancelar o plano, academia queria cobrar juros abusivos.	Não	Foi resolvido pela mediação telefônica onde o fornecedor garantiu honrar a rescisão do contrato feito com o consumidor sem cobrança de juros abusivos.

Rosely Ribeiro Rocha	Comprou um notebook na empresa Megaware (Arrow Informática) com defeito e empresa não quis trocar por alegar que não está na garantia, sendo que a consumidora tem o comprovante de garantia consigo.	Sim.	Ainda não, será aplicada uma das sanções do Art. 56.
Maitê Michele Lopes	Comprou um HD externo na empresa Submarino e quando o produto chegou em sua residência, não era o que a consumidora havia comprado.	Não.	Na mediação telefônica, a fornecedor garantiu a troca do produto.

No meu ponto de vista, acompanhei caso a caso as reclamações e notei que o fornecedor com menos poder aquisitivo ressarcia o consumidor por medo ou talvez por desconhecimento da lei ou das medidas judiciais que poderia entrar (como liminares), por isso, na mediação telefônica os problemas são resolvidos.

Aí começa o problema, as grandes empresas não ligam para os eventuais problemas que poderá ter em via judicial, como mesmo foi relatado, o PROCON não tem legitimidade para entrar no Poder Judiciário e as multas que o art. 56 do CDC retrata, se tornam ineficazes, uma mera resolução do CDC. Este sim é o grande problema do PROCON Porto Alegre.

QUESTÕES PENDENTES E DESENVOLVIMENTO FUTURO

1. Os dados estatísticos precisam agregar mais informações.
2. Entrevistar mais consumidores de uma forma mais objetiva e verificar o real índice de solução das reclamações.
3. Verificar com a diretora do PROCON Porto Alegre sobre a questão do chamado "estelionato mercadológico"
4. Verificar quantos dos casos negativos foram emitidas multas (art. 56 CDC).