

**UNIJUÍ**  
**UNIVERSIDADE REGIONAL DO NOROESTE**  
**DO ESTADO DO RS**

**MARCIO DA SILVA GRANEZ**

**DIREITOS DO CONSUMIDOR E O PROCON DE IJUÍ:**  
**UM ESTUDO DE CASO**

**IJUÍ (RS)**  
**2010**

**MARCIO DA SILVA GRANEZ**

**DIREITOS DO CONSUMIDOR E O PROCON DE IJUÍ:  
UM ESTUDO DE CASO**

**IJUÍ (RS)**

**2010**

**MARCIO DA SILVA GRANEZ**

**DIREITOS DO CONSUMIDOR E O PROCON DE IJUÍ:  
UM ESTUDO DE CASO**

Monografia final do Curso de Graduação  
em Direito objetivando a aprovação no  
componente curricular Monografia.

UNIJUÍ – Universidade Regional do  
Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

DEJ – Departamento de Estudos Jurídicos.

Orientador: Ms. Maiquel Ângelo Wermuth

**IJUÍ (RS)**

**2010**

**MARCIO DA SILVA GRANEZ**

**DIREITOS DO CONSUMIDOR E O PROCON DE IJUÍ:  
UM ESTUDO DE CASO**

Monografia final do Curso de Graduação em Direito aprovada pela Banca Examinadora abaixo subscrita, como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito e a aprovação no componente curricular Monografia.

UNIJUÍ – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
DEJ – Departamento de Estudos Jurídicos

Ijuí, 03 de dezembro de 2010.

---

Maiquel Ângelo Wermuth

---

Fabiana Fachinetto Padoin

*À memória de meu pai*

## AGRADECIMENTOS

*A meu orientador, pela paciência,  
dedicação e disponibilidade.  
À Unijuí, pelo apoio.  
A minha família, pelo incentivo.*

*Cast the bantling on the rocks,  
Suckle him with the she-wolf's teat;  
Wintered with the hawk and the fox,  
Power and speed be hands and feet.*

*Lança o guri às rochas,  
Amamenta-o com o leite da loba;  
Hibernando com o falcão e a raposa,  
Que suas mãos e pés tenham poder e  
velocidade.  
Ralph Waldo Emerson*

## RESUMO

O presente trabalho é uma investigação sobre as relações de consumo nos dias atuais. Está centrado na forma como essas relações se estabelecem, seus avanços e conflitos, a partir da esfera jurídica. O tema tem importância crescente na contemporaneidade, em virtude das transformações recentes no quadro institucional e econômico de nosso país, notadamente a partir da promulgação da Constituição da República, em 1988, e do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, em 1990. Mais recentemente, as previsões de crescimento econômico também contribuíram para a relevância das relações de consumo como tema a ser investigado. Para realizarmos nossa investigação, optamos por abordar nosso tema em duas grandes partes: a primeira delas, situada no capítulo I, voltada para a contextualização do fenômeno do consumo; a segunda, objeto do capítulo II, consistindo num estudo de caso que toma como base o Programa Estadual de Defesa dos Consumidores – Procon, da cidade de Ijuí-RS. As observações que encerram a investigação destacam a existência de uma realidade complexa, atravessada por conflitos de ordem prática, mas que apontam para a efetivação dos princípios mais sintonizados com os direitos do cidadão.

Palavras-chave: Relações de consumo; Procon; princípios da boa-fé e da função social.



## **ABSTRACT**

This study investigates the current consuming relationships. It focuses on the way these relationships are made, its progress and conflicts, based on a law perspective. The issue has an increasing importance by these days because of the recent changes in the institutional and economic scenario of our country, specially with the new Constitution, in 1988, and the Consumer's Protection and Defense Code, in 1990. Recently, the growing of economies contributed to the importance of consuming relationships investigations. In order to do that, we separated our study in two parts: the first one, in chapter I, deals with the general aspects of consuming; the second one, in the chapter II, is a case in which we investigate the Consumer's Protection Program from Ijuí-RS. At the end, we point the existence of a complex reality, full of practical conflicts, but at the same time signaling the growth of positive principles, related to the citizen's rights.

Keywords: Consuming, Procon; fairness and social function principles.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>1 BREVE APANHADO SOBRE OS DIREITOS DO CONSUMIDOR.....</b>	<b>14</b>
1.1 O consumo na nova ordem constitucional e mundial.....	16
1.2 O impasse ecológico.....	18
1.3 Consumo e direitos na nova ordem do CDC.....	20
1.4 A boa-fé e a função social do contrato como novo paradigma nas relações de consumo.....	23
<b>2 O PROCON DE IJUÍ: UM ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>31</b>
2.1 Histórico e estrutura administrativa.....	32
2.2 Os números.....	33
2.3 A instalação do Sindec.....	34
2.4 O diálogo com as empresas de telefonia.....	36
2.5 O atendimento.....	37
2.6 Sobre a titularidade do Procon na defesa do consumidor.....	39
2.7 Um turno de observação no Procon de Ijuí.....	41
2.8 Algumas considerações analíticas.....	45
2.9 Para finalizar: a título de síntese.....	52
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>61</b>
<b>ANEXO.....</b>	<b>63</b>

## INTRODUÇÃO

O consumo é um dos principais signos da contemporaneidade. O crescimento econômico que marca o atual período da sociedade brasileira tende a tornar essa esfera da atuação humana cada vez mais importante: sinônimo de um padrão de vida mínimo ou de *status*, consumir se tornou, ao longo dos séculos, uma marca distintiva do modo de ser, a ponto de se imiscuir na identidade das pessoas de forma indelével.

As consequências da onipresença do consumo na vida em sociedade são muitas. Com ele, os valores antigos da ordem social tendem a dar lugar a outras formas de interação e satisfação individual e coletiva. Na cultura divulgada pelos meios de comunicação de massa, na qual a sociedade contemporânea vive imersa, vende-se a ideia de uma vida plena a partir da aquisição dos produtos e serviços que integram a cada vez mais globalizada cadeia de produção. Ao mesmo tempo em que se torna cada vez mais atenta ao olhar da opinião pública mundial, a sociedade contemporânea é capaz de mostrar extrema indiferença para com os necessitados que estão mais próximos, sobretudo nos países que ainda não alcançaram os benefícios do Estado de bem-estar social.

A crise dos valores vem sendo denunciada desde sempre por parte dos pensadores: a influência nefasta que os meios de comunicação teriam sobre a audiência é um dos pilares da crítica da Escola de Frankfurt ao modo de vida das sociedades capitalistas contemporâneas (ADORNO E HORKHEIMER *apud* LIMA, 1990).

Chegou-se a tal ponto na escala da valorização do modo de vida consumista, que alguns estudiosos apontam a existência de um novo parâmetro de identidade: aquela definida pelo que as pessoas consomem (BAUMAN, 2008).

Os gargalos deste início de século XXI, como a crise ambiental, somada às eventuais crises econômicas como a que recentemente abalou a economia mundial,

lançam uma série de dúvidas sobre a real capacidade do Estado e da sociedade civil em responderem de forma satisfatória aos novos desafios da vida em sociedade. Nesse quadro, o consumo se apresenta como o motor de uma sociedade formada por indivíduos cada vez mais irresponsáveis, vaidosos e ambiciosos.

Por outro lado, existem elementos positivos que apontam para outras e melhores possibilidades, apesar dos problemas inerentes ao crescimento do consumo. Um desses aspectos positivos diz respeito à democratização dos benefícios materiais oferecidos pelo capitalismo, típica das sociedades laicas – situação impensável na estrutura fechada das sociedades tradicionais, em que a mobilidade social é nula e impera a tradição sobre o indivíduo (ELIADE, 1992). Nesse cenário, o consumo pode ser um disseminador de outros valores, ajudando a quebrar a estrutura monolítica de sociedades fortemente tradicionais. A contrapartida, poder-se-ia argumentar, é a perda da identidade. Alguns pensadores contemporâneos, como Alain Touraine (2007) têm investigado esse fenômeno, responsável, entre outras coisas, pelo ressurgimento de ódios ancestrais em países da Europa ocidental.

Seja como for, não é novidade para ninguém o fato de que o consumo se tornou uma realidade onipresente, que necessita de análise constante a fim de que se possam entender todas as dimensões do fenômeno.

Neste trabalho, partimos da dimensão geral do fenômeno do consumo, a fim de delinear o quadro de sua importância. As considerações prévias, que são retomadas ao longo de nossa explanação, no capítulo I, ajudam-nos a situar nosso objeto de estudo. O objetivo de nossa investigação nesse ponto é traçar as linhas gerais do fenômeno do consumo, agregando-lhe algumas de suas faces. Partimos da seguinte questão: como se dá a proteção do consumidor no Direito brasileiro, considerando-se a atuação do Programa Estadual de Defesa dos Consumidores – Procon?

O capítulo I serve como base teórica para nosso estudo. Nele são abordados, nessa ordem: o fenômeno do consumo na sociedade contemporânea; as críticas dos estudiosos aos valores consumistas; a crise ambiental como reflexo do consumismo; o comércio eletrônico como exemplo das transformações na relação de consumo; o

surgimento de novos princípios, como a boa-fé objetiva e a função social; as possibilidades abertas pelo advento dos valores consumistas.

Para responder de forma completa à pergunta inicial, para além da prévia contextualização, na qual se mostram diversas características inerentes à sociedade consumista, desenvolvemos um estudo de caso, no capítulo II. Nesse ponto, nosso interesse é analisar, de forma detalhada, como se processa, no dia a dia, a proteção ao consumidor. Tomaremos por base, para a tarefa, o acompanhamento de um dia na rotina do PROCON da cidade de Ijuí-RS. Mostraremos, no capítulo dedicado ao estudo de caso, os principais elementos presentes na relação de consumo, salientando a visão de seus atores mais destacados: o coordenador do órgão de defesa, os colaboradores, os consumidores e as empresas.

Finalizaremos o estudo de caso com breve síntese do que foi observado no segundo capítulo, contrastando essas observações com os conceitos expostos previamente, no capítulo I, sobretudo com os novos princípios que norteiam as relações jurídicas a partir da Constituição de 1988 e o Código Civil de 2002.

Ao analisarmos o impacto que o consumo trouxe sobre as relações jurídicas, nossa intenção maior é jogar um pouco de luz sobre um tema que tende a ganhar espaço numa sociedade marcada pelo crescimento material. O enfoque adotado permite-nos reunir elementos de cunho teórico e conceitual àqueles de caráter empírico, registrando a forma como as alterações no comportamento dos agentes da relação de consumo se refletem na proteção legal do consumidor.

Qualquer que sejam as conclusões a que chegaremos, elas tendem a refletir a complexidade inerente a uma realidade em transformação permanente.

## 1 BREVE APANHADO SOBRE OS DIREITOS DO CONSUMIDOR

As relações de consumo são hoje uma das mais promissoras frentes de atuação do profissional do Direito. O crescimento acelerado da industrialização em áreas até então estagnadas, a expansão do modo de vida capitalista e a complexidade das sociedades daí decorrentes só faz aumentar e tornar mais complexas as relações de consumo. Para o bem ou para o mal, o mundo é hoje muito parecido com um imenso *shopping center*. À medida que o modo de vida ocidental se espalha, são-lhe anexadas mais e mais áreas de mercados consumidores. Com novas relações de consumo, crescem também os conflitos inerentes às relações humanas em geral. Neste capítulo, vamos contextualizar esse quadro amplo e contraditório das relações de consumo.

Ouvem-se a cada dia com mais frequência notícias sobre os produtos que, fabricados por multinacionais, apresentam algum tipo de defeito, exigindo com isso o recolhimento e conserto de peças. A busca por maior eficiência nem sempre vem acompanhada de melhores produtos, o que torna essa área particularmente sensível aos clamores da opinião pública, que, nas democracias representativas, tende a ser um ator dos mais importantes. E ela tende a se organizar para exigir um padrão mínimo de qualidade. Associações de consumidores, conselhos, serviços de proteção ao consumidor e outras formas de organização representam a resposta mais concreta da população a fim de assegurar seus direitos na relação de consumo. De certa forma, elas se enquadram como atores de uma razão comunicativa, segundo a concepção de Habermas (1989).

A par dessa resposta, temos, de outro lado, a expansão voraz do crescimento. A estimativa é que dentro de 50 anos nosso país esteja entre as cinco grandes potências mundiais, juntamente com China, Rússia, Índia e talvez a África do Sul (GUANDALINI, 2007). A perspectiva, portanto, é que o quadro atual seja apenas um esboço. Nele devem ser adicionados outros fatores para que tenhamos uma ideia do grau de complexidade das relações de consumo no porvir. O principal fator é a integração dos mercados, que tende a se acentuar de forma dramática e vai exigir novos regramentos.

Mas o crescimento, por si só, não tem sido visto como um fator positivo nas últimas décadas. Ele traz consigo o temor, renovado a cada nova reunião das Nações Unidas sobre o tema, de um colapso ambiental. Há, do lado da sociedade civil, uma preocupação crescente quanto a isso, traduzida em Organizações Não-Governamentais, em protestos e outras formas de manifestação.

Se de um lado temos, portanto, perspectivas promissoras do ponto de vista econômico para nações como o Brasil, temos, de outro, a sombra do colapso ambiental e as velhas feridas não cicatrizadas do capitalismo, como a fome e a desigualdade, a falta de acesso à educação e à saúde, em especial nas nações menos desenvolvidas. Mais especificamente, em termos de relação de consumo, temos de um lado a forte presença de organismos de defesa do consumidor nas nações democráticas, que reconhecem a potencial desigualdade nos pólos da relação de consumo e fornecem um arcabouço jurídico para reger as relações. De outro, temos a presença cada vez mais forte das grandes multinacionais, a tendência ao monopólio em diversos setores e as dificuldades de tornar a relação de fato igualitária quando o conflito se estabelece. Qualquer pessoa que tenha enfrentado a situação comum de ter de negociar com uma empresa via telefone sabe perfeitamente o quão difícil é ser respeitado nesse tipo de relação.

Interessa-nos, no presente trabalho, apresentar um painel amplo desse quadro complexo. Não está entre nossos objetivos, no entanto, trazer qualquer referência mais detalhada sobre o histórico das relações de consumo. Para tanto, há diversas obras que já analisaram o assunto, entre as quais se destacam as contribuições de Bonavides (2001) e Carvalho (2002). Nossa intenção no presente capítulo é apresentar esse amplo quadro de referências, bem como traçar, nele, o papel desempenhado pela proteção do consumidor. Assim, preparamos o terreno para a abordagem, no capítulo seguinte, de um caso específico de atuação do Serviço de Proteção e Defesa do Consumidor – Procon, foco de nosso estudo de caso. A explanação a seguir consiste, portanto, em uma análise preliminar, que visa a lançar as bases do estudo de caso, que reservamos para o capítulo 2 do presente estudo monográfico.

## 1.1 O consumo na nova ordem constitucional e mundial

As relações de consumo se estabelecem num patamar de crescente complexidade, no qual a regulação caminha par a par com os novos desafios. Referência fundamental para nossa discussão é o art. 5º, XXXII, da Constituição Federal de 1988, o qual dá a base para a regulamentação posterior do Código de Proteção e Defesa do Consumidor (Lei, 8.078, de 11 de setembro de 1990): “art. 5º (...): XXXII – O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”.

Com a regulamentação do art. 5º da CF/88, temos, no ano de 1990, a instituição do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, marco na regulamentação das relações de consumo no país. Diversos estudos já traçaram as principais referências sobre o CDC, em especial aqueles voltados para a verificação dos princípios que o regem no contexto da nova Constituição (BONAVIDES, 2001; CARVALHO, 2002). De uma maneira geral, é possível afirmar, com base nesses estudos, que a regulação das relações de consumo em nosso país sofreu o influxo da norma constitucional, sobretudo no nível da aplicação dos princípios e garantias.

Para nosso objetivo, basta-nos, por enquanto, retomar as linhas centrais do Código, a fim de enfatizar seu diferencial. Podemos sistematizar o diferencial do CDC nos seguintes tópicos:

- Maior abrangência da proteção ao consumidor
- Observância da cláusula geral e da boa-fé objetiva
- Prevalência do princípio da função social do contrato

Sintetizando, o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, em seu regramento, prevê mais direitos para o pólo mais fraco da relação de consumo. De fato, isso fica claro, por exemplo, quanto ao ônus da prova, quanto à observância da cláusula geral e da boa-fé objetiva, bem como pela preponderância do princípio da função social do contrato.

Pode-se entender a evolução do regramento das relações de consumo a partir da CF/88 pela via de uma maior amplitude dos direitos do cidadão, na linha do que



acontece com a legislação dedicada aos direitos individuais, iniciada com o Iluminismo, passando pelos regramentos concernentes aos direitos sociais, que teve seu auge na metade do século XX, até chegar aos direitos transindividuais, neste início de séc. XXI. Sobre esse ponto, os teóricos da pós-modernidade, entre os quais destacamos Touraine (2007), oferecem um vasto acervo de observações de interesse para o presente trabalho. Marcada pela volta ao tribalismo, contraditória, desigual e plena de possibilidades nunca antes vislumbradas, a pós-modernidade tem de fato uma face altamente ambígua quando o assunto é a proteção do indivíduo.

Só para ficarmos no tema mais pungente, as garantias dadas aos indivíduos para viver plenamente sua personalidade nunca antes foram tão amplas nos países ocidentais. De outro lado, nunca foi tão fácil para o governo tornar real o pesadelo da sociedade totalitária, na medida em que se permite, às grandes corporações da internet, o acúmulo de informações sigilosas e seu uso não regulado. O pesadelo do Grande Irmão imaginado pelo escritor George Orwell em livro *1984* virou, nesses tempos pós-modernos, chamariz para os *reality shows* altamente concorridos que a tevê aberta brasileira produz, a ponto de nomear o mais famoso deles. O tom de ironia é evidente, e a Indústria Cultural, amplamente analisada pelos frankfurtianos na metade do séc. XX, mostra um poder de reciclagem digno da previsão de seus teóricos mais acurados, Adorno e Horkheimer (*apud* LIMA, 1990).

Há uma infinidade de escritos acerca do poder que a Indústria Cultural obteve ao longo do crescimento e consolidação das sociedades industriais. Da economia política à teoria literária, da sociologia à teoria da comunicação, diversos foram os estudiosos que contribuíram para o entendimento dessa nova sociedade que emergiu fortalecida depois da Segunda Guerra Mundial e que teve seu auge como modelo para as demais sociedades no *american way of life*, exportado pela potência vencedora daquele conflito como padrão para os demais países.

Uma das faces mais vistosas do *american way of life* é o consumo tomado como valor em si para definir a individualidade. Fortemente inspirado nas imagens que o cinema consagrou para várias gerações, o padrão de vida – nesse caso significando, sobretudo, *de consumo* – da potência vencedora do conflito se espalhou pelo planeta

todo, e continua sendo assim à medida que a expansão dos mercados sofre seus reflexos.

Uma forma interessante de descrever o fenômeno do consumo se encontra na obra de Zygmunt Bauman intitulada *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria* (2008). O título mesmo deste livro traz sua principal tese. Os indivíduos, conforme Bauman, transformaram-se eles mesmos em mercadorias. É particularmente clara a metáfora quando acompanhamos a descrição feita pelo autor da forma como as pessoas procuram parceiros nos sites de relacionamento:

Quanto às grandes empresas especializadas em aproximar pessoas, como o serviço de encontros pela internet da AOL, elas tendem a realçar a facilidade com que seus clientes, se (mas é claro que *apenas se*) usarem os serviços que elas oferecem, podem se ver livres de parceiros indesejados ou evitar que seus acompanhantes abusem da hospitalidade e fiquem mais tempo do que deveriam. Ao oferecerem serviço de intermediação, as empresas em questão enfatizam que a experiência de um encontro on-line é segura – ao mesmo tempo em que advertem que “se você se sentir desconfortável em relação a um membro, pare de conectá-lo. Você pode bloqueá-lo de modo a evitar mensagens indesejadas”. A AOL oferece uma longa lista dessas “dicas para um encontro off-line seguro” (BAUMAN, 2008, p. 53).

O trecho acima é apenas uma amostra do que os marxistas já chamaram um dia de ‘coisificação’ do indivíduo: a força de trabalho, sendo o único valor dos proletários, era a medida da sociedade industrial. Hoje, quando analisamos a sociedade pós-industrial, na qual as grandes corporações ditam as regras e o capital se tornou transnacional, o consumo é a nova medida dos indivíduos. São indícios de que o paraíso do consumo tem sua contrapartida.

## **1.2 O impasse ecológico**

Um dos temas recorrentes quando o assunto é a relação de consumo no mundo contemporâneo é o risco que o padrão das sociedades pós-industriais trouxe para o equilíbrio ecológico. A preocupação de alguns analistas pode ser assim resumida: o

planeta não suporta mais o padrão de consumo das sociedades pós-industriais, que já fizeram males difíceis de reverter na melhor das hipóteses, irreversíveis na pior delas. A perspectiva de países emergentes – em especial a potência chinesa, mas também o Brasil – empregarem a mesma forma predatória de relacionamento com as reservas naturais tende a ser assinalada como o Apocalipse. Nesse quadro, o meio ambiente não resistiria à multiplicação do padrão de consumo, dado o esgotamento das reservas naturais.

Em meio à discussão, o padrão de consumo das sociedades contemporâneas tende a se manter estável, com forte influência, ainda, da sociedade norte-americana. Alguns observam que, enquanto não se reverter a tendência geral de seguir o caminho dos americanos na forma de consumir, as perspectivas são bastante sombrias para a caminhada do homem sobre a Terra.

Diversos movimentos ecológicos podem ser vistos, nesse sentido, como uma resposta ao padrão estabelecido: uma negação do modo de vida consumista nas suas mais variadas manifestações. Nesse sentido, temos a contribuição de Cátia Sarreta (2007, p. 53):

O fato de o direito do ambiente ter surgido em meados da década de 1970 deu-se em virtude da situação que atravessava o mundo naquele momento: muitos eram os desequilíbrios ecológicos, que se tornavam destaque na opinião pública, na mídia, e deveriam ter espaço no plano administrativo. Surgiu nessa época uma geração “verde”, com partidos e associações de defesa do meio ambiente; a própria população acordou para os efeitos da degradação do meio ambiente, como a questão do lixo, da poluição do ar, do aquecimento global.

A infinidade de Organizações Não-Governamentais (ONGs) que surgiram nos últimos 50 anos parece ser uma amostra do poder de resposta da sociedade civil organizada, que tomou o lugar do Estado em diversas frentes na sociedade ocidental. Junto com elas, temos algumas associações voltadas para a tarefa de regular e fiscalizar as relações de consumo.

### 1.3 Consumo e direitos na nova ordem do CDC

Na linha da argumentação de Bauman e dos demais autores que descrevem num nível mais amplo a configuração da sociedade atual, temos o trabalho de Cláudia Lima Marques (2004), no qual a autora traça um estudo aprofundado do comércio eletrônico, analisando-lhe as peculiaridades, os problemas e, também, sugerindo-lhe soluções tanto em âmbito nacional como internacional. A complexidade das sociedades contemporâneas, atravessadas por variadas formas de troca material e simbólica, constitui um mundo novo para o operador jurídico, trazendo desafios para o regramento jurídico tradicional.

A atividade negocial de oferta de produtos e serviços, e de contratação à distância, é hoje “exponencial”, globalizada, tecnológica e virtual, fenômeno cuja importância não pode passar despercebida. As vendas ou contratações à distância, conhecidas desde o século XIX, como as vendas por catálogo ou por correspondência, hoje se servem da ajuda dos meios de telecomunicação, como televisão, telefone, rádio, satélites, e eletrônicos, como on-line por internet, por e-mail etc. (MARQUES, 2004, p. 62-63).

Diante desse cenário inédito, onde as relações virtuais tendem a ganhar mais espaço que as relações reais, observa-se, ainda segundo a autora, uma série de fenômenos, como a despersonalização, a desmaterialização, a desterritorialização e a atemporalidade e a desconfiança dos consumidores do comércio eletrônico. São características que impõem novas formas de regulação, na medida em que fogem, pela sua natureza, daquilo que já foi positivamente estatuído pelo legislador.

A título de exemplificação, observamos, no caso do fenômeno da desterritorialização, a emergência de uma relação de consumo que não tem um lugar certo, já que

o meio eletrônico teria quebrado o paradigma estatal, pois as leis dos Estados (especialmente o seu Direito Internacional Privado) estariam conectadas com determinados territórios (com o domicílio ou

residência habitual), ou com um status político-estatal de pessoas (com a nacionalidade, a identidade cultural), ou com o lugar físico dos atos (com o lugar em que foi cometido o delito ou o lugar em que surtiu seus efeitos na *lex loci delicti*, com o lugar de celebração de um contrato na *lex loci celebrationes* e na sua forma, na *locus regit actum*) ou com o lugar de localização física das coisas (com o lugar do bem, na *lex rei sitae*) (MARQUES, 2004, p. 89).

A realidade trazida pela virtualidade nas relações comerciais alterou de forma radical a ‘localização’ dos sujeitos e a interpretação possível para que se façam sentir os efeitos da lei. Existiria, assim, um grande desafio nas relações de consumo, com a tendência apontada pela autora, do lado do direito processual, a “proteger o usuário local e estabelecer algo como uma jurisdição pessoal para o mundo inteiro” (2004, p. 90).

Na mesma linha das considerações sobre a desterritorialização, observamos, no tocante à desconfiança do consumidor no comércio eletrônico, que os fatores envolvidos nessa forma de consumo representam um incentivo à desconfiança:

O pagamento por meio eletrônico pressupõe o envio de dados do consumidor para o fornecedor e aqui a desconfiança é grande. O grau de segurança da conexão (conexão segura) e do sistema de criptografia empregado deve ser informado para o consumidor de forma prévia, para que ele possa optar por este fornecedor ou um outro, assim como meios outros de pagamento devem ser permitidos. E, mesmo se o pagamento transcorrer em ambiente seguro, os dados que o consumidor preencher para acessar o site do fornecedor ou determinada oferta também podem ser sensíveis (MARQUES, 2004, p. 98).

Nesse aspecto, temos uma realidade cada vez mais problemática. Dia a dia os fatores geradores de insegurança nas relações de consumo virtuais se multiplicam, acarretando problemas para o pólo mais fraco da relação – o consumidor. A autora afirma que a proteção dos dados “é questão de qualidade mínima daquele fornecedor que quer oferecer seus serviços e produtos na rede global” (2004, p. 99).

As contribuições trazidas por Cláudia Lima Marques em seu estudo sobre a confiança no comércio eletrônico indicam que a matéria sobre o direito do consumidor tem repercussões atuais e de grande relevância para a investigação acadêmica. Ao se debruçar sobre os desafios do comércio eletrônico, a autora joga luz sobre um aspecto do direito do consumidor que costuma gerar controvérsia jurisprudencial e que afeta a vida de milhões de pessoas.

Pode-se afirmar, nesse ponto, que, apesar das inovações trazidas pelo Código de Proteção e Defesa do Consumidor, a realidade, sempre multiforme e ágil, trouxe questões que já vão muito além do que se podia prever à época da criação do novo Código. Os últimos 20 anos foram de fato um marco em termos de multiplicação das novidades tecnológicas, que também trouxeram consigo a proliferação do comércio por meio virtual.

Com as novidades, também começaram a tomar forma novas relações jurídicas, marcadas pela falta de referência concreta e pela inexistência de parâmetros na legislação existente. São aspectos que passam a exigir agora especial atenção dos operadores do Direito.

As respostas trazidas pela autora vão desde a regulação internacional das relações de consumo, passando pela criação de normas de direito internacional privado interamericanas, até regras especiais para a proteção do consumidor, baseadas na experiência da União Europeia e do Mercosul, acrescidas de sugestões de modificações pontuais na legislação nacional, abrangendo a Lei de Introdução ao Código Civil e o próprio Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Trata-se de um material que pode servir de guia para as questões mais problemáticas do comércio virtual.

Interessa-nos, aqui, reter essa preocupação com a figura do comércio eletrônico, tendo em vista seu papel de destaque nas relações de consumo do mundo contemporâneo. De fato, os exemplos trazidos por Zygmunt Bauman, em sua obra sobre a transformação das pessoas em mercadorias, refletem sobretudo a realidade virtual, a relação de consumo estabelecida via comércio eletrônico:

A ajuda que pode ser dada pela internet na eterna guerra preventiva contra os riscos e ansiedades que enchem até as bordas a vida de um selecionador em uma sociedade de selecionadores tende a permanecer limitada e com uma sensação do tipo “até certo ponto”. Pode aplacar algumas ansiedades do pesquisador enquanto dura a pesquisa, mas não vai ultrapassar o momento de realização a que se espera e deseja que conduza a viagem de descoberta, e do qual se acredita que ela extraia sua atração e motivo. Tal como o fetichismo da mercadoria que assombra a sociedade de produtores, o fetichismo da subjetividade que assombra a sociedade de consumidores se baseia, em última instância, numa ilusão (BAUMAN, 2008, p. 29).

Eis aí a síntese do mundo de sonhos ofertado pelo comércio virtual, em contraposição às situações reais trazidas por Marques (2004), nas quais vicejam as dificuldades das relações humanas. Se de um lado temos a oferta colorida estampada nos anúncios das empresas, como o registrado acima, de outro as garantias absolutas se revelam inócuas, carentes de efetividade. Nesse cenário contraditório, cumpre observar o surgimento de novos paradigmas a nortear a ação dos operadores jurídicos. No próximo item, vamos nos deter sobre dois deles: a boa-fé objetiva e a função social do contrato.

#### **1.4 A boa-fé e a função social do contrato como novo paradigma nas relações de consumo**

Nos últimos tempos, a questão da boa-fé objetiva tem sido um ponto de profícua investigação doutrinária, sobretudo quando se investigam as relações de consumo. Ressaltamos, nesse sentido, o trabalho de Judith Martins-Costa, que desenvolveu estudo já clássico sobre o assunto, no livro *A boa-fé no direito privado* (2000). Ela entende que a boa-fé

ao provocar irrupções tópicas na leitura atribuída ao sistema codificado, acaba por operar sua abertura ao que está em suas margens, permitindo, contudo, a ressystematização, seja das próprias decisões judiciais, seja do material que progressivamente introduz no campo normativo no qual situado o princípio (2000, p. 22).

Na mesma linha de raciocínio, a autora argumenta no sentido de que o direito pátrio se abra para a cláusula geral, acolhendo esse importante instituto em sua legislação:

Dito de outra forma, a cláusula geral da boa-fé objetiva, ao exigir a inserção, ainda que punctualizada, do modo de raciocínio tópico que conduz a abertura do sistema codificado – em si mesmo, tendencialmente rígido – aos fatores, elementos e valores que não são tidos, *ab origine* e deste logo, como sistemáticos, conduzindo à arrumação destes fatores, elementos e valores em modelos jurídicos jurisprudenciais, costumeiros e negociais que, assim, ampliam e passam a integrar o sistema (MARTINS-COSTA, 2000, p. 22).

O conceito de boa-fé, que nos interessa reter com fins ilustrativos, é assim caracterizado pela autora como uma poderosa arma para o exercício de um direito mais livre, menos dogmático, menos preso à literalidade da norma, atento ao contexto social:

Por isso se entende ser preciso o encontro de um modelo de código pelo qual, mantida a concepção sistemática, permita-se a sua abertura aos elementos externos e mobilidade para enfrentar a mutabilidade da vida, possibilitando à prática jurisprudencial coordená-lo com os demais elementos do sistema, notadamente os valores constitucionais (MARTINS-COSTA, 2000, p. 26).

Dessa forma, caracterizar-se-ia um Código Civil “aberto”, implicando mesmo numa verdadeira revolução, nas observações da autora, que leva em conta o impacto da boa-fé objetiva na dogmática:

É mesmo possível afirmar que a boa-fé objetiva tem sido a matriz de uma verdadeira revolução dogmática, pela qual aquela “conflituallità esasperata” entre os valores e interesses opostos que nascem do jogo econômico-social pode ser regulada de forma flexível e dinâmica (2000, p. 27).



Resumidamente, para Judith Martins-Costa, tanto a cláusula geral como a boa-fé objetiva concorreriam para uma configuração nova de nosso sistema legal, que pode ser vista como um sistema aberto, se comparada à rigidez do sistema atual, ‘fechado’. A preocupação da autora dizia respeito sobretudo à noção, a seu ver falaciosa, de que os sistemas jurídicos que compõem o sistema geral seriam campos autônomos do direito.

Daí a constatação da falácia do mito da autonomia dos diferentes campos em que é tradicionalmente dividido o direito: não é hoje possível deixar de constatar que as mutações políticas e sociais não interessam apenas à constituição do Estado, projetando efeitos, ao contrário, na inteira estrutura da sociedade (2000, p. 32).

Para uma efetiva concretização da justiça, a autora propõe a regulação por princípios e por cláusulas gerais, os quais possibilitariam maior flexibilidade por parte do operador do Direito, não mais preso ao velho paradigma da subsunção lógica à letra da lei. Isso, claro, sem que se desconheça e sem que se desrespeite o direito positivado: trata-se, antes, de uma visão mais atenta às rápidas mudanças do mundo contemporâneo, que implicam o mais das vezes na rápida superação da lei pela realidade factual. O operador do Direito teria, assim, na forma dos princípios e da cláusula geral, um forte instrumento para a obtenção da justiça.

A modificação da técnica legislativa – pela introdução de cláusulas gerais, pela utilização, na formulação das normas jurídicas, de termos dotados de ampla vagueza semântica (os denominados “conceitos jurídicos indeterminados”), pela inserção nas Constituições e nas leis de um grande número de princípios valorativos ou ainda pela adoção de “normas-objetivo” que implementam políticas públicas – altera, substancialmente, o tipo de raciocínio hábil à aplicação do direito, exigindo a *convivência* do tradicional raciocínio lógico-substantivo com a chamada *concreção* ou concretização das normas, com o que se tem um método de raciocínio *produtivo*. Assim, é promovida uma efetiva alteração nos pesos tradicionalmente conferidos, na teoria das fontes de produção jurídica, à própria atividade jurisdicional, que aparece como relevante fator de modificação que alcançará de frente a moldura tradicional da teoria da separação dos poderes (2000, p. 33).

Veja-se, nas palavras da autora, que o trabalho dos juristas ganha nova dimensão a partir desses instrumentos. Não adentraremos aqui as questões já enfrentadas pelos autores que propugnam por uma maior abertura do sistema jurídico frente à realidade social. Reconhece-se, via de regra, que uma das maiores dificuldades de uma visão com esse teor está em garantir a segurança jurídica. O que nos interessa é reter a enorme tarefa dos que pretendem contribuir para a abertura do sistema. No caso em tela, analisado pela autora, temos o enfoque de um instrumento específico, a boa-fé objetiva. Aliada à cláusula geral, ela de fato pode contribuir para a mudança apontada na obra de Martins-Costa. Para tanto, a autora se utiliza, ao longo de sua obra, da experiência de outros países, como Alemanha e França:

Ingressando nos ordenamentos codificados, a boa-fé objetiva apresenta uma dupla face, estampada em dois grandes paradigmas: na Alemanha, por estar posta sob a forma de uma cláusula geral de boa-fé objetiva, ensejou o posterior desenvolvimento de suas potencialidades operativas pela via judicial, conduzindo à abertura do sistema, porque permitiu a ressystematização dos modelos provindos de fontes extra-sistemáticas; na França, amarrada à feição subjetiva, e posta de forma punctualizada como princípio geral atinente ao cumprimento dos contratos, não permitiu o mesmo efeito (2000, p. 517).

E o Brasil, como ficou nessa história? À época em que concluiu seu trabalho, a autora clamava, ao final, por um Código Civil mais aberto, às vésperas de sua reforma. De qualquer forma, ela anota, na síntese de seu trabalho, que, tanto no direito brasileiro “como no comparado, a boa-fé objetiva provoca substanciais modificações no direito obrigacional, flexibilizando e, em certos casos, afastando o princípio da autonomia privada” (2000, p. 517).

Algumas das mudanças pelas quais propugnava a autora de *A boa-fé no direito brasileiro* foram de fato efetivadas, como demonstra a professora Fabiana Padoin, em sua dissertação de mestrado, na qual aborda dois pontos que estão em consonância com a investigação de Judith: a boa-fé objetiva e a função social do contrato. O texto, intitulado *Os novos princípios contratuais como instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais* (2007), apresenta uma interessante contribuição para o tema que nos interessa investigar. Ela faz referência ao Código de Proteção e Defesa do Consumidor

como exemplo de regulamentação que adere à boa-fé objetiva e à função social dos contratos:

Neste sentido, o Código de Defesa do Consumidor e o novo Código Civil limitam a liberdade nas relações obrigacionais por meio dos princípios da boa-fé objetiva e da função social dos contratos que provocaram significativos desdobramentos, principalmente no que tange à exigência de novas diretrizes interpretativas. Tais princípios passaram a exigir o estabelecimento de uma relação contratual mais justa e equilibrada, a partir de uma concepção social do contrato (2007, p. 10).

O ingrediente novo aqui, em relação à explanação prévia, é a função social do contrato, que, somada ao princípio da boa-fé objetiva, baliza a tese defendida pela autora: nosso Direito, em sua fase de ampliação das garantias sociais, vem conferindo maior abrangência a esses princípios, desde que foi promulgada a Constituição Federal de 1988. Trata-se na verdade de um processo histórico, resultante das lutas pela redemocratização do país, que tiveram no texto constitucional uma de suas maiores expressões.

Sobre a boa-fé, fiquemos com as considerações feitas acima, extensivas ao trabalho da professora Fabiana Padoin. Sobre o princípio da função social dos contratos, a autora adverte-nos que somente com a edição do Código Civil de 2002 ele foi alçado à previsão legal, mediante o disposto no art. 421 do CC: “A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato”.

Após breve explanação acerca das dificuldades conceituais enfrentadas pela doutrina, a autora nos apresenta a seguinte definição:

O princípio da função social do contrato revela a noção de solidariedade social, devendo servir de instrumento útil não somente para o desenvolvimento individual das partes contratantes, como também da sociedade como um todo, que deve ser essencialmente promocional e distributiva, de acordo com os mandamentos constitucionais (2007, p. 70).

Como se vê, pesam, na definição do conceito de função social, os elementos da solidariedade e da distribuição dos benefícios. São esses mesmos elementos que perpassam a legislação referente aos direitos do consumidor, conforme demonstra a autora mais adiante:

No que tange às relações de consumo vislumbra-se claramente a eficácia da função social do contrato, e isso desde o artigo inaugural do Código de Defesa do Consumidor. O artigo 1º prescreve que as normas previstas neste diploma legal são de ordem pública e de interesse social, não podendo, portanto, serem objeto de derrogação pelas partes contratantes. Logo depois, no art. 4º, inciso I, é reconhecida a vulnerabilidade do consumidor, de forma absoluta, não importando o seu grau cultural e econômico. Objetiva-se por meio desses preceitos o estabelecimento de igualdade substancial (2007, p. 76).

Assim, o CDC é um passo importante na consolidação dos princípios defendidos pela autora, já que reconhece, explicitamente, o caráter social das normas ali consignadas. Mais adiante, temos a caracterização do princípio da boa-fé no CDC:

Com o Código de Defesa do Consumidor foi adotado expressamente o princípio da boa-fé objetiva na legislação brasileira, importando na redução do espaço antes reservado à autonomia da vontade, uma vez que foi vedada a estipulação de cláusulas leoninas e lesivas, objetivando assim à proteção do consumidor e restabelecendo o equilíbrio contratual (2007, p. 109).

A boa-fé se estende, também, ao novo Código Civil, que acolheu expressamente não somente o princípio da boa-fé, mas também o princípio da função social do contrato, “devendo ambos serem observados pelos operadores jurídicos a partir da análise do caso concreto” (2007, p. 110).

Outro ponto importantíssimo dessa trajetória de positivação dos princípios da boa-fé e da função social dos contratos vem marcado na própria Constituição Federal de 1988: é a partir dela que se dá o fenômeno

da constitucionalização, passando a Constituição a assumir um valor central, submetendo todas as relações da sociedade, inclusive as relações privadas. Fala-se então de um direito civil-constitucional, que tem como premissa básica a identificação da eficácia das normas constitucionais às relações privadas. Opera-se, assim, a transformação axiológica definitiva do Direito Civil, com a Constituição passando a ter papel central no sistema jurídico, e a fragilização da divisão entre o direito público e o direito privado (2007, p. 108).

Por esse prisma, tanto o Código de Proteção e Defesa do Consumidor como o novo Código Civil de 2002 são exemplos da força normativa<sup>1</sup> da nova Constituição Federal, sobretudo no que diz respeito a seus princípios norteadores. A legislação infraconstitucional apresenta, nessa lógica, uma crescente abertura, na linha do que defende Marques (2004), para a discussão fora do rígido esquema de subsunção lógica, abertura essa concretizada tanto pelo texto constitucional como pelas demais leis que passaram a ser editadas após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Sem dúvida, temos um cenário de avanços no campo normativo, a julgar pelo teor do que foi visto até o momento. Temos, também, de outra parte, o tom sombrio que procuramos registrar nas observações de Bauman e outros teóricos, que também analisaram as relações humanas na sociedade contemporânea.

Procuramos mostrar que há um duplo movimento de avanço e recuo nas relações sociais e no seu regramento jurídico. As observações até certo ponto positivas feitas por Martins-Costa e Padoin podem ser contrabalançadas pelo tom mais pessimista de Marques e Bauman. No momento, cumpre-nos apenas registrar esses diferentes pontos de vista, a fim de compor o quadro mais amplo em que se insere nosso objeto de análise.

---

<sup>1</sup> O conceito de *força normativa* de Konrad Hesse diz respeito ao caráter de efetividade da norma constitucional, para além do mero formalismo, e também transcendendo a realidade do mundo político.

Até aqui, acompanhamos alguns dos aspectos que marcam a evolução das relações de consumo. No capítulo seguinte, deteremos nosso olhar sobre a realidade empírica, analisando a atuação do Procon da cidade de Ijuí na defesa do consumidor.

## 2 O PROCON DE IJUÍ: UM ESTUDO DE CASO

Neste capítulo vamos descrever as atividades do serviço de proteção ao consumidor de Ijuí: seu histórico e estrutura administrativa, sua rotina de atendimento ao público, as principais demandas que a comunidade tem levado até esse órgão e o ponto de vista dos agentes que lá trabalham.

Nossa intenção é mostrar quais as potencialidades do Programa Estadual de Defesa dos Consumidores – Procon, quais suas dificuldades e o grau de sua efetividade como órgão defensor dos direitos do consumidor. Finalmente, vamos analisar as demandas que são encaminhadas pelo órgão, a fim de verificar se e como se observa a efetivação dos princípios elencados no capítulo I – entre os quais, a boa-fé objetiva e a função social do contrato.

No momento inicial de nossa investigação neste capítulo, mais descritivo, prevalece o método indutivo, da parte para o todo, conforme lição dos estudiosos da metodologia. Na parte seguinte, da síntese, prevalece o método dedutivo, pois aí faremos os silogismos necessários para verificar a correlação entre os fenômenos apontados na primeira parte de nossa monografia e aqueles observados na descrição que inicia a segunda.

Começaremos pelo histórico do Procon de Ijuí, para logo em seguida descrever sua estrutura administrativa e suas atividades. Complementam essas informações uma observação *in loco* do serviço em plena atividade de atendimento das demandas externas. Após esse momento descritivo, partimos para a análise do material coletado – uma entrevista com o coordenador do serviço e a observação *in loco* –, bem como para uma síntese final, que encerra o capítulo com as observações que gostaríamos de salientar acerca do estudo de caso.

As informações desta seção foram colhidas junto ao Procon de Ijuí, mediante entrevista com o coordenador, senhor Vilson Cabral<sup>2</sup>, no dia 26 de julho de 2010, no

---

<sup>2</sup> Em anexo.

turno da tarde, em entrevista exclusiva com o autor, e a observação da rotina de atendimentos efetuados por aquela entidade, no dia 27 de julho, pelo turno da manhã.

## **2.1 Histórico e estrutura administrativa**

A instalação do órgão de defesa do consumidor em Ijuí se deu em 29 de janeiro de 2009, mediante ato da administração municipal. Antes da instalação do Procon em Ijuí, a população contava com o Condecon, formado por 10 conselheiros e um secretário executivo. Era órgão de auxílio ao consumidor, mas sem a função específica de Procon. Quando da instalação de um serviço específico voltado para a defesa do consumidor, Ijuí começou a fazer parte do ainda seletivo grupo de municípios que têm um serviço próprio para a informação, orientação e fiscalização das relações de consumo.

No estado do Rio Grande do Sul, que tem mais de 496 municípios, são 64 os Procons municipais até a data em que essas páginas são escritas. Em todo o país, os dados são imprecisos, mas estima-se que cerca de 10% dos municípios tenha um serviço de proteção consumidor. A criação dos Procons no país precede a Constituição Federal, conforme exposto no relatório do IBGE sobre os municípios brasileiros (IBGE, 2010). É fato, porém, que essas entidades ganharam força com o disposto na CF/88, sobretudo após a criação do Código de Proteção e Defesa do Consumidor, como decorrência das disposições constitucionais relativas à regulação das relações de consumo, num processo que ainda está em andamento.

Em menos de dois anos de atividades em Ijuí, o Procon realiza uma média de 200 atendimentos por mês e, semanalmente, acontecem audiências de conciliação. Funciona de segunda a quinta-feira, das 8h30min. às 11h30min., e das 13h30min. às 17 horas. Às sextas-feiras realiza-se expediente interno, momento em que são organizadas as demandas e encaminhadas para os procedimentos administrativos necessários.

São feitos cerca de 20 atendimentos por dia na entidade, que atende de forma gratuita e sem intermediação de advogados. Conforme seu coordenador, cerca de 80% das demandas lá encaminhadas são resolvidas pelo Procon de Ijuí. Aquelas que não



encontram solução na intermediação efetuada têm a possibilidade de ser encaminhadas ao poder judiciário pelos demandantes.

Um atendimento típico do Procon de Ijuí acontece na seguinte ordem: 1º acolhimento; 2º tentativa de acordo via telefone com a empresa; 3º notificação; 4º audiência de conciliação, conforme detalhado no item “2.5 O atendimento”, abaixo.

O Procon de Ijuí conta com uma estrutura funcional própria. Integram essa estrutura os seguintes cargos e servidores:

- coordenador executivo – Vilson Cabral
- assessoria Jurídica – Nelson de Lima Silveira
- chefe do serviço de atendimento ao consumidor – atualmente vago
- chefe do serviço de educação ao consumidor – externo e interno –, que esclarece dúvidas, orienta e educa propriamente o consumidor
- duas estagiárias
- uma servente

Após alguns meses funcionando junto ao prédio da prefeitura municipal de Ijuí, o Procon passou a ter sua sede no atual endereço, Rua do Comércio, nº 525, no centro da cidade. A sede atual, no entanto, também é provisória. O coordenador da entidade, Vilson Cabral, informou-nos que em breve o Procon atenderá em endereço próprio, em frente ao fórum municipal. A intenção é facilitar o acesso da população num espaço adequado ao pleno atendimento das demandas referentes às relações de consumo.

## **2.2 Os números**

O índice de sucesso na intervenção do Procon fica na casa de 80%, conforme o coordenador. Ele considera o resultado do trabalho um sucesso, de acordo com a avaliação feita na entrevista concedida ao autor:

Olha, nós temos tido muito sucesso aqui. Nós temos alcançado o objetivo que a gente busca, né, é não haver o conflito entre fornecedor e consumidor, a gente está pra fazer essa mediação e pra não ser

otimista vamos considerar assim que 80% dos casos que dão entrada no Procon está sendo feito o acordo, tendo em vista que o consumidor é a alma de uma empresa. Então o empresário tem que prezar também muito por este consumidor. Quanto melhor a relação entre os dois, mais sucesso a empresa vai ter. Então, ahn... porque, na verdade, nessa relação de consumo, né, a única vítima, né, no meio desse capitalismo selvagem aí, é o nosso consumidor. Então muitas empresas não respeitam o nosso consumidor, na verdade, na real, né? Principalmente empresas de fora, na área de telefonia, há um desrespeito muito grande, e aí tá o Procon para tomar as providências cabíveis para que isso não aconteça contra o nosso consumidor. Ao contrário que os empresários de Ijuí, né, as lojas de Ijuí, nós temos, realmente, dá para afirmar, 80% dos casos todos eles sanados, resolvidos, né, nessa fase conciliatória, num primeiro momento. No máximo na audiência é resolvida as questões, né. Tudo é feito aqui. Tendo em vista que aqui, por exemplo, o empresário não precisa vir com advogado, não tem custo nenhuma, né. Então, hoje, para uma empresa ser representada no fórum, os advogados cobram em média 500 reais, para ir, né; sendo que, podendo resolver aqui, eles não têm custo nenhum, é tudo gratuito, bancado pelo município.

As questões apontadas pelo coordenador parecem denotar uma realidade que, se ainda não é a ideal em termos de respeito ao consumidor, parece estar caminhando para concretizar esse ideal. Os relatórios trimestrais do Procon de Ijuí, divulgados pela imprensa local, mostram que a entidade atendeu, no trimestre de abril a junho, 603 reclamações, uma média de 200 por mês. Assim, temos um total estimado de 480 casos resolvidos pela conciliação da entidade no trimestre.

Os números são uma das faces da atuação do órgão de proteção ao consumidor na cidade. Outras iniciativas do Procon de Ijuí apontam para o aprimoramento da relação de consumo.

### **2.3 A instalação do Sindec**

Para além do espaço físico diferenciado e do elevado índice de resolução dos conflitos, há expectativa acerca da implantação de um sistema de dados integrado, o Sindec (Sistema Nacional de Defesa do Consumidor) na entidade. A equipe do Procon já foi treinada para trabalhar com o sistema, mas a demanda ainda tramita em nível federal.

Conforme Wilson Cabral, se instalado o Sindec, o Procon de Ijuí terá acesso a muitas informações importantes para melhor desempenhar suas atividades, como os números em nível nacional sobre as reclamações mais frequentes, as empresas mais demandadas, entre outras.

O município de Ijuí foi contemplado – também através de um projeto nosso, feito –, nós fomos contemplados pelo Ministério da Justiça para que seja instalado esse sistema aqui em Ijuí. É um sistema de software, né, que vai facilitar a vida do nosso consumidor – e também a vida do nosso empresário. Nós vamos ter todas as nossas, ahn... o cadastro de relações de... todas elas vão ser fundamentadas, e o que tiver aqui no Procon de Ijuí vai estar em todo o Brasil. Todas as pessoas do Brasil vão poder acessar ao que o Procon de Ijuí fez, qual é as empresas mais relacionadas, as mais rankiadas aqui no Procon de Ijuí, né, e vice-versa. O nosso empresário, se precisar também uma informação, vai só e clica no CNPJ da empresa que ele quer comprar, por exemplo de São Paulo, do Rio, de Brasília, de Mato Grosso, onde for, nós temos todo o histórico da vida dessas empresas ali para fornecer para o nosso empresário, também tudo isso. É um salto de grandeza que vai vim... Não [não tem data prevista para iniciar], nós fomos contemplados, encaminhamos toda documentação, já treinamos dois funcionários em Porto Alegre pra operar o Sindec, e foi remetida toda documentação a Brasília. Daí se depende da parte burocrática de Brasília, lá, do Ministério da Justiça pra fazer a implantação aqui definitiva do Sindec no Procon.

O coordenador observa, no entanto, que, em princípio, o acesso a essas informações seria feito pelo Procon, podendo esses dados ser disponibilizados de acordo com as demandas que chegarem até a entidade. Indagado sobre se a população em geral teria acesso ao sistema via internet, ele responde:

Não, não teria. Teria acesso só vindo aqui. Aqui mesmo a gente acessa ele, né, e forneceria todos os dados necessários pro consumidor, e até pro empresário fazer uma compra segura ou o consumidor fazer uma compra de uma empresa pela internet, né? Se ele nos consultar, vim aqui, nós vamos dar todo o histórico da empresa, né, se ela tem ocorrência nos Procons da cidade dela ou não tem, qual é as ações, tudo que acontece na vida daquela empresa nós podemos passar pro consumidor.

Como se observa, a intenção é proporcionar informações para ambos os pólos de interesse na relação de consumo. Aliás, esse ponto é bastante frisado pelo coordenador do Procon de Ijuí: o fato de a entidade não se destinar apenas à defesa do consumidor, mas também ao diálogo com o comerciante, o lojista e o empresário.

## 2.4 O diálogo com as empresas de telefonia

Recentemente foi noticiada na imprensa local a realização, por iniciativa do Procon de Ijuí, de audiências com as empresas de telefonia que atuam no município. Trata-se, segundo Wilson Cabral, de atitude inédita no estado do Rio Grande do Sul, essa iniciativa de buscar o diálogo com empresas que vêm sendo frequentemente objeto de conflito nas relações de consumo. Como resultado das audiências, foi dado prazo para a adequação dos serviços prestados pelas empresas, sob pena de tomarem-se outras providências futuramente.

O setor de telefonia é o que mais apresenta reclamações dos consumidores de Ijuí, conforme demonstram os números divulgados nos relatórios trimestrais da entidade. A demanda é tanta que há um servidor designado especificamente para o atendimento a esse tipo de reclamação. Abaixo, um quadro demonstrativo, com base nos relatórios trimestrais da entidade:

**TABELA 1 – atendimentos do Procon de Ijuí no 1º e 2º trimestre de 2010**

Trimestre 2010	Total de atendimentos	Reclamações - telefonia	Percentual
Jan. – mar.	550	231	42%
Abr. – jun	603	236	39%

Fonte: Adaptado dos relatórios trimestrais do Procon - Ijuí

Indagamos o coordenador do Procon sobre a iniciativa de chamar as empresas para o diálogo:

É, no Rio Grande do Sul, é, ainda não tinha acontecido nenhum Procon ter feito essa iniciativa aí, que a nossa proposta foi colocada

pra eles, né, não havendo essa melhora nos serviços prestados aos nossos consumidores, nós vamos, num primeiro momento aplicar multa, tá, e, num segundo momento, nós vamos cassar o alvará de funcionamento dessas empresas, né. Temos amparo legal, politicamente, né, e temos poder para fazer isso. É claro que tamos brigando com ‘cachorro grande’. Eles têm um aparato muito grande, mas nós temos se municiando de provas de tudo, para que nós possa entrar com uma ação contra eles aí, de multa ou de cassação de alvará com muita firmeza.

O coordenador do Procon de Ijuí salienta em sua fala o pioneirismo da iniciativa e o amparo legal existente contra os eventuais abusos. É de se salientar, contudo, que o esforço ainda não rendeu frutos concretos, pois até a data da entrevista ainda não tinham sido feitas as adequações solicitadas pelo Procon, ultrapassando inclusive os prazos estipulados pela entidade.

## **2.5 O atendimento**

Surgido o conflito na relação de consumo, o Procon de Ijuí segue uma rotina de atendimento bastante precisa. Primeiramente, é feito o acolhimento do reclamante. Nessa fase, ouve-se a reclamação e levantam-se as primeiras informações sobre o caso. Nesse momento inicial, se indaga ao reclamante sobre se já foi tentado o contato com a loja ou empresa responsável pelo produto ou serviço. Em caso negativo, recomenda-se primeiro tentar a conversa, a fim de evitar que isso sirva de argumento para a reclamada nas fases seguintes.

Caso já tenha sido estabelecido o contato com a empresa e essa tenha se negado a atender à demanda, e verificando-se o fundamento do pleito, passa-se ao registro do fato. Preenche-se uma ficha de atendimento, na qual constam os dados de identificação (CI, CPF etc.) e as informações sobre o caso, num resumo que passa a ser a fonte principal da demanda no Procon.

Em seguida, tendo sido feito o resumo do caso, passa-se à tentativa de estabelecer contato com a empresa, via telefone. Nessa fase, busca-se estabelecer o

diálogo entre as partes, com base, sobretudo, na legislação específica que rege as relações de consumo – o Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

Caso a empresa se disponha a dialogar, o consumidor é convidado e voltar ao estabelecimento comercial para estabelecer um acordo sobre a situação. Em caso de não haver o reconhecimento das prerrogativas do consumidor, o Procon passa à fase seguinte de suas atividades: a notificação. Por meio dela, dá-se o prazo de 10 dias para que a empresa se manifeste sobre a demanda, sob pena de multa e cassação de registro.

Em seguida, manifestando-se a empresa e contestando a reclamação feita pelo consumidor, realiza-se uma audiência com as partes, nos moldes das audiências de conciliação. Nela estão presentes as partes e o assessor jurídico do Procon, bem como o próprio coordenador da entidade. O resultado dessa audiência pode ser ou a solução do impasse ou um documento que pode servir como referência para embasar uma ação no Juizado Especial Cível.

Nas palavras do coordenador do Procon, temos:

Primeiro momento, a atendente faz o acolhimento, aí ela faz uma análise ali se ele é um caso de Procon ou é extra Procon. Tem uns caso que são extra Procon, que não é aqui, mas nós somos obrigados a fazer o acolhimento e dar a direção certa para o nosso consumidor. Se tratando de uma relação de consumo, que é caso Procon, né?, a gente faz o acolhimento, registra a queixa do nosso consumidor e imediatamente faz o contato com a loja, né? Tentando fazer a mediação por telefone, do caso. Isso acontecendo, se encerra ali o processo. Não acontecendo esse entendimento por telefone já naquele primeiro momento, a gente abre o processo investigatório e dá 10 dias para a empresa fazer a defesa prévia, né? Não havendo esse entendimento, né, que resolva a questão do nosso consumidor, que ele queira tocar adiante, seria nossa última atribuição, nós marcamos a audiência aqui no Procon, a audiência conciliatória, quando se chama todas as partes, né?, e cada um coloca as suas versões do caso. E nós, como mediação, como Procon, quando há esse atrito na relação de consumo, nós temos que colocar aonde que está a verdade, aonde que está a lei, qual é que é o direito e o dever do nosso consumidor. Então a gente coloca, analisando todo o caso, coloca o que está no Código do Consumidor para ambas as partes, dizendo qual é o direito de cada um, né?, e se, mesmo assim, e aí é feita a análise, não havendo esse entendimento, se não há acordo, a gente faz o enquadramento nessa audiência, de acordo com o CDC, né, e dá o amparo legal pro consumidor se ele tiver ou pro lojista, se ele tiver, e que daí as pessoa

ficam orientadas, se assim achar por direito, procurar o Judiciário para haver uma sentença judicial.

Saliente-se que a via judicial não se fecha para as questões que tramitam pelo Procon. O material resultante das audiências conciliatórias é uma referência para o juiz, não um veredito prévio. Afinal, a função do Procon é acessória ao Poder Judiciário, conforme dispõe a legislação vigente.

## **2.6 Sobre a titularidade do Procon na defesa do consumidor**

Está prevista no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, conforme a lição de Bagatini (2010), a legitimação do poder público e da administração indireta (art. 82, III) para a propositura de ação coletiva. Há, portanto, a possibilidade legal de o Procon iniciar as demandas em nível judicial, no pólo ativo da relação.

Dependendo do tipo de direito em questão, o Procon de Ijuí também poderia atuar dessa forma. Indagamos ao seu coordenador se já houve algum caso assim. Ele nos explica como tem sido encaminhada a questão:

Quando não há um acerto aqui, o consumidor sai daqui com um documento, né, provando que ele fez todas as tentativas de acordo, de mediação para ser resolvido o caso dele. Não tendo isso a gente encaminha o consumidor diretamente ao fórum. Quando há uma demanda muito grande referente a algum produto que tá causando algum dano geral para a comunidade toda, além de o Procon fazer a multa para essas empresas, a gente envia ao Ministério Público, se socorre ao MP. Através dos nossos processos aqui, eles abrem um processo coletivo, uma ação coletiva, que vai defender toda essa gama de consumidores que estão sofrendo, mas daí é um trabalho do MP. Nesse sentido, um caso só que nós encaminhamos até esse momento, para o MP, para eles tomarem as providências cabíveis, referente aos planos de saúde. É o que foi encaminhado por enquanto. Mas, como o Procon ainda é novo, nós temos assim se municiando de situações, documentos e provas e tudo para, eventuais ações maiores, encaminhar ao MP, para tentar as ações coletivas. Faz a triagem, recolhedor das informações, repassa ao MP. Então, o Procon, em si, ele não move ação em benefício do consumidor junto ao Judiciário.

O coordenador chama a atenção para o caráter de orientação e de diálogo que o Procon busca estabelecer entre as partes. Também ressalta que há um longo caminho a trilhar em termos de efetividade das ações dos Procons em nível estadual, tendo em vista o número ainda baixo de cidades que disponibilizam desse serviço ao consumidor. Talvez pela falta de visão de alguns políticos e pela falta de entendimento da população acerca do papel dessa entidade:

Olha, eu vou considerar assim que ainda nós temos, por exemplo, em todo o nosso Rio Grande do Sul, nós temos 64 Procons criados, até esse momento. Ahn, há uma certa relutância por parte de alguns políticos ainda, não ter um claro entendimento do que é o Procon, né, então eles acabam não implantando nas suas cidades, né. Mas há uma campanha bem grande no nosso estado e no Brasil todo, né, esclarecedora do que é o Procon, né. Quando há um entendimento claro por parte do político que o Procon não está ali para privilegiar consumidor e nem está ali para atuar contra empresas, eu tenho certeza que vai crescer, muitas cidades vão ter, e vai acontecer a criação dos Procons, né. Então, tem essa série de dificuldades, de em todo o nosso Rio Grande aí, que acho que quinhentas e poucas cidades, né, que tem, só tem 64 municípios que implantaram o Procon até hoje que funciona, né. Então o restante de todo o estado aí tá desamparado, não tem Procons, né, e muitos não têm nenhum órgão de defesa do consumidor. Veja bem: quando há um conflito numa relação, aonde que eles vão se socorrer, né? No Judiciário, mas vai acumular, demora, o sofrimento é muito grande, porque o nosso Judiciário tá sobrecarregado.

Seja como for, os números trazidos pelo Procon de Ijuí, constantemente divulgados pela imprensa local, parecem demonstrar a necessidade de dar continuidade e aprofundar a atuação desse órgão no município.

Em linhas gerais, são esses os principais elementos que trazemos para subsidiar nosso estudo de caso no que diz respeito à estrutura do órgão de defesa do consumidor e sua atuação em Ijuí. A seguir, passamos à próxima etapa de nosso estudo, a observação *in loco*.



## 2.7 Um turno de observação no Procon de Ijuí

Nesta seção utilizaremos o método da observação para retratar um pouco da rotina de atendimento do Procon de Ijuí. A ideia é registrar um turno típico de atividades do setor, a fim de ilustrar de maneira objetiva a forma como são encaminhadas as demandas e resolvidos os problemas cotidianos que se dão nas relações de consumo.

Fizemos uso de anotações e de algumas perguntas aos funcionários do setor como ferramentas de nosso trabalho, procurando interferir somente o estritamente necessário no ambiente normal de atividades. Usamos apenas um bloco de notas para o registro dos fatos aqui relatados, na intenção de não interferir no ambiente descrito, e nos pusemos à escuta dos casos que chegaram até o setor na manhã do dia 27 de julho de 2010, uma quinta-feira ensolarada e fria, com temperatura na casa dos 5° C.

Devemos desde já registrar que não temos pretensão de agir de maneira rigorosamente objetiva, considerando as discussões teóricas sobre as implicações da própria observação para a realidade observada (KUHN, 2006). Apenas fazemos uso de uma ferramenta que pode ser utilizada nas pesquisas das ciências sociais aplicadas – a observação – como método qualitativo de investigação.

Chegamos à sede do Procon às 8h40min., a fim de dar um tempo para que os funcionários do setor organizassem o material de trabalho, tendo em vista que o setor inicia suas atividades às 8h30min. Já havia uma pessoa sendo atendida e, conforme combinado no dia anterior com o coordenador, tive acesso à sala em que essa consumidora era atendida.

**Reclamação contra operadora de telefonia, por cobrança de taxa abusiva e por contrato de fidelidade.** A reclamante era a vendedora de produtos da Natura Adriana, que buscava cancelar o contrato com a operadora de telefonia da qual também adquiriu um modem. O referido contrato continha cláusula de fidelidade, que, conforme a assessoria jurídica do Procon, é ilegal.

Encaminhou-se a demanda para a fase do contato telefônico. O coordenador salientou, em sua conversa por telefone com o gerente da loja, as novas regras relativas ao setor, insistindo na necessidade de sua observação por parte da empresa, sob pena de notificação e demais consequências. Foi uma conversa amigável, mas tensa, ficando claro o conflito de interesses. Discutiu-se o entendimento jurisprudencial sobre a cláusula de fidelidade e, a princípio, não se chegou a um entendimento.

Após o contato telefônico feito pelo coordenador do Procon, percebendo-se a possibilidade de algum entendimento, a reclamante foi conversar com a empresa numa última tentativa de efetuar a resolução do problema. Foi orientada a voltar com os documentos para dar início a uma CIP (Carta de Investigação Preliminar). Solicitou-se a Adriana que, se conseguisse resolver o problema, avisasse o Procon, para que fosse dada a baixa de seu caso no sistema.

(A servidora Izete explicou-nos, nesse íterim, alguns procedimentos. Se a demanda for algo “gritante”, a equipe do Procon já entra diretamente na Justiça, sem passar pelas fases descritas no item anterior. Orientam-se dúvidas gerais por telefone. Há um cadastro de atendimentos. Observei que os registros dos casos do Procon são bastante semelhantes aos do escritório Modelo, da Unijuí: ficha individual e relatório do atendimento.)

**Empréstimo bancário feito diretamente na folha de pagamento.** A representante da reclamante relata que uma financiadora contratou por telefone para sua mãe, de quase 80 anos, um empréstimo bancário. Não teria sido autorizado por ninguém apto a fazê-lo, mas mesmo assim já consta nos vencimentos da reclamante, pois teria sido autorizado pela agência do INSS da cidade. A atendente orienta para que a reclamante fale com ambas as envolvidas – financiadora e gerência do INSS local – a fim de expor ali a questão primeiramente.

A reclamante afirma já tê-lo feito, mas, dadas as lacunas do relato, é orientada a tentar novamente o contato. Em caso de não haver sucesso, deve retornar ao Procon para dar início a seu pleito, com a documentação necessária.

Em conversa com o coordenador do Procon, ele observou que a manhã estava relativamente “tranquila” em termos de movimento. Como dito na entrevista feita no dia anterior, costumam-se atender de 20 a 30 pessoas por dia.

**Em seguida, temos o atendimento a uma advogada, que relata seu caso.** Tem uma cliente que possui dívida com cartão de crédito, por conta de juros, segundo ela abusivos, cobrados pela operadora do cartão. É orientada a procurar o Poder Judiciário, por tratar-se de caso de sua competência. Pelo que pudemos acompanhar desse atendimento, o Procon foi buscado aqui como instância orientadora.

**Aparelho de telefone inoperante.** Berenice, irmã da compradora, Rosemara, trouxe a seguinte reclamação: sua irmã adquiriu em maio um aparelho de telefone celular. Um mês depois da compra, ele apresentou problemas. Ela então contatou a loja, que lhe orientou para buscar a assistência técnica. Nessa fase, descobriu que a nota fiscal estava ilegível em alguns trechos. Foi feita a troca e nova nota foi emitida. Um mês depois, novo problema: o aparelho está inoperante.

A reclamante quer a substituição do aparelho. Diz tê-lo enviado duas vezes a São Paulo. A reclamante é informada de que vigora nova regra quanto aos aparelhos com problema: de acordo com a Nota Técnica 62, a substituição tem de ser imediata. Também, em casos como esse, é a reclamada quem deve buscar a assistência técnica.

**Nesse ínterim, voltou ao Procon a primeira reclamante da manhã, Adriana, que tivera problemas com o modem.** Relata que fez acordo com a loja, que concordou em reduzir de 400 para 140 a taxa que lhe será cobrada no contrato firmado. Adriana se comprometeu a devolver o modem. Ela foi indagada sobre se lhe interessava de fato o acordo nesses termos ou se gostaria de dar continuidade a seu pleito junto ao Procon. Adriana afirmou que seria melhor fazer o acordo, contanto, claro, que a empresa cumprisse com o prometido – caso contrário, voltaria do Procon.

A servidora do Procon ponderou que seria mais prudente ter conversado antes com a equipe acerca dos termos do acordo, pois a conversa entre a reclamante e a reclamada, efetuada por telefone, constava já como um acordo prévio, que impediria voltar atrás em caso de insatisfação com os valores acordados. De qualquer forma, a

reclamante reafirmou sua disposição em encerrar o pleito nos termos firmados, até para “não se incomodar”, considerando o tempo empenhado e os valores em jogo.

**Voltando ao caso de Berenice:** Vilson vem conversar com ela para se inteirar do caso, antes de tentar contato com a empresa reclamada. É informado de que a cliente agiu no prazo em sua reclamação, e faz a ligação. Mesmo em se tratando do coordenador do Procon da cidade, a empresa o coloca à espera na linha, por um tempo considerável – cerca de três minutos se passam, sem retorno algum.

Nesse momento já estávamos bem adiantados no horário, já quase no fim do expediente da manhã. Vilson lembrou à atendente da empresa que eles podem sofrer notificação em caso de não retornarem a ligação: deixa o número de contato para que eles liguem, o que acaba demorando mais um pouco.

Na terceira ligação, finalmente o coordenador consegue conversar com o gerente da loja em Ijuí. Lembra-lhe a nova norma, segundo a qual o celular é produto essencial, sendo por isso obrigatória a troca imediata em caso de defeito. Lembra também que a reclamante está dentro do prazo. Propõe-se que a reclamante passe na loja às duas da tarde, para tentarem encaminhar uma solução para o problema.

Devido ao adiantado da hora, essa foi a última demanda que acompanhamos. A reclamante disse que teria dificuldade em ir à loja, pois trabalha das 13h às 19horas, em hospital da cidade. Mesmo assim, tentaria contato imediato, sob pena de não conseguir conversar com o gerente, ou solicitaria a sua irmã, que é de fato a titular da reclamação, que fosse ao supermercado a fim de dialogar com o gerente.

Eram 11h45min. quando deixamos a sede do Procon de Ijuí.

Algumas observações complementares merecem registro. A primeira delas diz respeito à celeridade no atendimento. Em todo o turno em que acompanhamos as atividades do Procon, não registramos fila nem espera dos reclamantes. O telefone está em constante atividade: quase não parou de tocar durante toda a manhã, e era atendido inclusive durante o acolhimento de novos casos, pois as ligações geralmente tinham relação com pendências que não poderiam esperar para ser sanadas.

Como vimos, o horário de final de expediente apresenta flexibilidade. Depois das 11h30min., deu-se sequência ao atendimento da demanda relatada acima, só se encerrando o acolhimento depois de haver uma resposta concreta, ainda que não definitiva, para a reclamante.

## **2.8 Algumas considerações analíticas**

Verifica-se, no material coletado em nosso estudo, uma série de informações e dados que podem ser de interesse para a compreensão das relações de consumo em nosso país, somando-se aos esforços de pesquisa acerca do tema. Como amostra de uma realidade específica, o estudo de caso se presta como ferramenta de grande valor para os fins desta investigação, já que nos possibilita verificar alguns traços da realidade que vem sendo normatizada pela legislação atinente às relações de consumo.

De fato, o Procon tem por objetivo orientar, informar e intermediar os conflitos surgidos na relação de consumo. Sua efetivação como órgão de defesa do consumidor representa, em nível programático num primeiro momento, e depois num nível prático, um avanço efetivo do que se convencionou chamar “cidadania” em países como o Brasil: aquela condição de direito e de fato que tem o cidadão de exercer seus direitos e cumprir seus deveres num estado democrático.

É de se notar quanto a esse aspecto que, apesar de iniciar as atividades apenas no ano de 2009, o município de Ijuí já contava com o Condecon, conforme nos informa o atual coordenador do Procon, Vilson Cabral. O antigo conselho, extinto a partir da criação do Procon, também desempenhou seu papel na intermediação dos conflitos surgidos na relação de consumo, ainda que de forma precária.

A criação do Procon muda esse quadro, já que traduz uma preocupação efetiva do poder público em dedicar um órgão com estrutura própria para atender às demandas crescentes dos consumidores. Nas palavras de seu coordenador, temos cerca de 10% de cidades com Procons no RS, um índice ainda incipiente, que preocupa todos aqueles envolvidos no aprimoramento das relações de consumo.

Um dos aspectos que chama a atenção nas informações trazidas acima é a quantidade de demandas relativas à telefonia. Vimos que há um servidor especificamente encarregado do setor e há também iniciativas próprias para esta área. Aqui temos sem dúvida a face local de um problema que tende a ser mundial. Sobre esse tema, cumpre lembrar as palavras de Cláudia Lima Marques (2004, p. 31) acerca do comércio eletrônico, marcado pelas relações entre regiões geograficamente distantes, o ineditismo dos conflitos daí surgidos e a desconfiança generalizada, traços característicos das relações de consumo do nosso tempo. Recordando a lição de Luhman, a autora afirma:

A confiança é um elemento central da vida em sociedade e, em sentido amplo, é a base da atuação/ação organizada (*geordneten Handelns*) do indivíduo. Segundo Niklas Luhman, em uma sociedade hipercomplexa como a nossa, quando os mecanismos de interação pessoal ou institucional, para assegurar a confiança básica na atuação, não são mais suficientes, pode aparecer uma generalizada ‘crise de confiança’ na efetividade do próprio Direito. Em outras palavras, o Direito encontra legitimidade justamente no proteger das expectativas legítimas e da confiança (*Vertrauen*) dos indivíduos!

Sem dúvida, são dificuldades comuns às demandas da área da telefonia, também marcadas pela distância entre os pólos da relação de consumo, o difícil acesso aos setores de atendimento via telefone, a conseqüente demora para o registro e a solução dos problemas dos consumidores. Bauman se refere à impessoalidade das relações de consumo como um dos traços característicos do nosso tempo, salientando o caráter impessoal e quase desumano que marca esses contatos entre o consumidor e o vendedor. Um exemplo extremo – quase involuntariamente engraçado – está nas empresas que vendem um corpo novo (BAUMAN, 2008, p. 53):

As grandes empresas especializadas em ‘skin trades’, ou seja, que vendem serviços pessoais focalizados nos corpos dos clientes, seguem esse padrão [descarte acelerado]. O que anunciam com mais avidez e vendem com maiores lucros é o serviço de excisão, remoção e descarte: de gordura corporal, rugas faciais, acne, odores corporais, depressão pós-isso ou pós-aquilo, dos montes de fluidos misteriosos ainda sem nome ou então dos

restos indigestos de antigos banquetes que se estabeleceram dentro do corpo de forma ilegítima e não sairão ao menos que extraídos à força.

Vimos que, para o bem e para o mal, o mundo ficou cada vez mais interligado nas últimas décadas, definitivamente marcado pela atuação dos meios de comunicação de massa. Também vimos que essa transformação não passou despercebida aos estudiosos, que desde a segunda metade do séc. XX apontam as contradições e possibilidades instauradas pela modernidade e pós-modernidade. Ao observarmos um turno de atividades no Procon de Ijuí, pudemos conferir os aspectos mais concretos dessa transformação: a desinformação dos consumidores sobre os direitos que lhes assistem, os percalços que enfrentam ao tentar o diálogo com os lojistas, o tempo que empenham na busca por uma solução.

A título de exemplo, fiquemos com um dos fatos presenciados naquela manhã. Mesmo com a intervenção do coordenador do Procon, observamos que, em certos casos, não é tarefa simples ganhar a atenção do outro pólo da relação. No caso da consumidora com problemas em seu aparelho telefônico, ilustrado na parte final de nossa visita ao Procon, o tempo de espera extrapolou o do horário de funcionamento da entidade, e foram necessárias três chamadas telefônicas para que enfim o coordenador pudesse conversar com o funcionário da empresa responsável.

Eis aí uma face bem palpável da situação também descrita por Bauman em seu ensaio sobre o consumo: a impessoalidade das relações, o distanciamento, a falta de referências concretas para o consumidor.

Não são apenas pontos negativos que podemos salientar em nossa análise a partir do estudo de caso efetuado. Um outro aspecto que abordamos no quadro teórico inicial refere-se aos avanços nas relações de consumo, a partir da noção de boa-fé objetiva e função social do contrato (MARTINS-CONSTA, 2000; PADOIN, 2007). Nesse sentido, em que pesem os percalços, a instauração do Procon em Ijuí, guardadas as devidas proporções, insere-se no quadro do avanço institucional dos direitos do consumidor. Como tal, a entidade busca mediar as relações de maneira equânime, todavia reforçando aquele que se constitui no pólo mais fraco da relação: o consumidor. Diversas vezes, o coordenador do Procon salientou esse aspecto em sua fala, como no

trecho: “Então o empresário tem que prezar também muito por este consumidor. Quanto melhor a relação entre os dois, mais sucesso a empresa vai ter”.

Não se trata, como se vê, de uma entidade unilateral, que buscasse cegamente a defesa do consumidor. Trata-se, sim, de uma entidade que busca a harmonia nas relações de consumo, com base nas prerrogativas que foram inscritas na ordem constitucional e no Código de Proteção e Defesa do Consumidor. Nesse sentido, temos a lição de Bagatini (2010, p. 1), que descreve a análise alguns dos aspectos da nova ordem legal instaurada pelo CDC:

A preocupação do legislador foi fortalecer a posição do consumidor em juízo em relação à parte contrária que não é um litigador eventual. O equilíbrio previsto não deve ser somente formal, mas com a criação de novas técnicas, ampliando as ações coletivas previstas no ordenamento jurídico para desobstruir o acesso à justiça e tratamento coletivo às pretensões individuais, que isoladas teriam poucas condições de condução adequada. Nem de longe se olvidam as garantias do devido processo legal (*grifos do autor*).

Ora, ao observarmos alguns dos casos que chegaram ao Procon na manhã em que lá estivemos, pudemos constatar que as pessoas que procuram aquele órgão já tentaram efetuar, por si próprias, o diálogo com a empresa fornecedora do produto ou serviço, às vezes em mais de uma tentativa. O Procon é o passo seguinte na busca por soluções, e, em boa parte dos casos, as demandas são resolvidas via telefone, no contato estabelecido entre o coordenador ou o assessor jurídico do órgão e a empresa.

Poder-se-ia indagar, nesse ponto, se não estaria havendo um ataque à capacidade contratual do consumidor. A autonomia da vontade, um dos pontos salientados por Idemir Bagatini (2010) e Fabiana Padoin (2007), permanece na base da relação de consumo, e os acordos são celebrados pelas partes de maneira autônoma. Quando a esse ponto, Fabiana Padoin (2007) nos lembra que os defensores do princípio da autonomia da vontade veem na prevalência dos princípios da boa-fé objetiva e da função social dos contratos um risco à autonomia dos sujeitos e um potencial risco à ordem econômica, que se veria tolhida de seu principal combustível: a vontade das pessoas de celebrar



contratos e melhorar sua condição financeira. A autora observa (PADOIN, 2007, p. 50) que, numa visão que privilegia a boa-fé objetiva e a função social dos contratos, este

Deixa de ser o meio de regulação somente do interesse das partes, desvinculado da realidade social, sobressaindo-se novos valores, decorrentes da concepção de Estado social, cujos valores sociais são assegurados, em predomínio sobre os individuais. Ao lado da vontade, a busca da igualdade real e do equilíbrio das partes ganha importância, como corolários da dignidade e do solidarismo, importando, na verdade, novos contornos à autonomia da vontade (GODOY, 2007, p. 7). Começa, assim, a ruir a estrutura dogmática que exaltava a absoluta autonomia da vontade.

Ao observarmos o atendimento efetuado pelo Procon de Ijuí, percebemos que, em primeiro plano, está a orientação sobre as cláusulas dos contratos para o consumidor, o esclarecimento sobre a legislação específica, sobretudo o Código de Proteção e Defesa do Consumidor, bem como a presunção de boa-fé para ambas as partes. A principal referência para o enfrentamento dos problemas é o CDC, sobretudo os artigos relativos ao prazo de garantia dos produtos.

Fica clara também, nas palavras do coordenador do órgão de Ijuí, a noção de que as empresas são o pólo mais forte da relação, embora não se presuma qualquer culpa ou dolo *a priori* da parte dos empresários. Nesse sentido, pode-se afirmar que, pela via da efetivação dos direitos do consumidor, levando em conta a função de informar e orientar o pólo mais fraco da relação de consumo, o Procon se constitui num importante elemento na busca pela maior igualdade nessa relação. O fato de possibilitar ao consumidor desde uma simples consulta via telefone sobre dúvidas comuns no dia a dia até a resolução de um conflito decorrente de uma compra colabora, sem dúvida, para que tenhamos o reforço do pólo mais fraco da relação de consumo.

É de se salientar que entender o papel da entidade não é tarefa das mais simples para o empresário, conforme o depoimento do coordenador do Procon. Muita desconfiança sobre a sua atuação ainda existe, sem dúvida como resquício de um tempo em que não havia maiores preocupações com a efetividade do direito para o cidadão. Lembrando as palavras de Fabiana Padoin (2007, p. 73-74), há um movimento

permanente de adequação da ordem legal e jurídica aos dispositivos da Constituição Federal de 1988, que já se fizeram presentes na legislação infraconstitucional, como o próprio Código de Proteção e Defesa do Consumidor, e o Código Civil de 2002:

No Código Civil e no Código de Defesa do Consumidor encontram-se vários dispositivos legais que revelam o princípio da função social do contrato, funcionando os mesmos como mecanismos ou instrumentos de atuação deste princípio, comprometidos com a satisfação das necessidades sociais e com o ideal da igualdade.

Ora, a descrição precedente indica, em termos gerais, que, sim, existe um avanço nas relações, em conformidade com as disposições constitucionais e aquelas consignadas no CDC. Esse avanço pode ser resumido nos termos seguintes: mais informação, mais orientação e maior celeridade para a resolução dos conflitos envolvendo as relações de consumo.

Na verdade, apenas o fato de haver uma unidade do Procon na cidade já demonstra um avanço, se levarmos em conta a situação precária dos municípios que não contam com um órgão próprio para a defesa dos direitos do consumidor. É claro que a iniciativa positiva da criação do órgão é apenas o início de um trabalho que vai demonstrar sua efetividade no dia a dia. Nesse sentido, as dificuldades existem, e não são pequenas.

Tome-se o exemplo do setor de telefonia, que é o principal objeto das reclamações dos consumidores, respondendo por quase metade das ocorrências, conforme visto anteriormente. Em que pese a iniciativa do coordenador do Procon de chamar as empresas para conversar sobre os problemas da área, fato amplamente noticiado pela imprensa local da cidade, os conflitos permanecem em patamar muito próximo ao do início das atividades do Procon em Ijuí.

Ainda parece cedo para analisar esse aspecto com algum grau maior de clareza, mas é possível traçar algumas considerações. Em primeiro lugar, a iniciativa do Procon de Ijuí significa que, para ter alguma efetividade naqueles casos mais problemáticos, a ação de um órgão de defesa do consumidor não deve se esgotar no caráter de

informação, orientação e mediação, mas também, como no caso em tela, no aspecto propositivo. Foi justamente o que se realizou em nível local: o chamamento das operadoras de telefonia para o diálogo, na tentativa de sanar os problemas do setor. Quanto a esse aspecto, temos a face da efetividade dos direitos em seu aspecto concreto, conforme avalizado pelo texto constitucional.

Mesmo assim, como vimos, há dificuldade de concretizar os direitos previstos no CDC. É de se presumir que sem o Procon essas dificuldades seriam ainda maiores. Ele funciona como sujeito ativo junto ao pólo mais fraco da relação de consumo. A demora ou a não observância por parte das empresas em se adequarem ao que estipula o CDC é um fato incontroverso, que reforça a relevância do papel exercido pelo Procon nos embates em que é parte.

Na linha dessas considerações, indagamos ao coordenador, Vilson Cabral, da possibilidade de o órgão ser o titular de ações coletivas, conforme previsto na atual legislação, nos termos do que leciona Bagatini (2010, p. 5):

**A solução de conflitos nas demandas coletivas, além de permitir o acesso mais fácil à justiça, pelo seu barateamento e quebra de barreiras socioculturais, evitará a sua banalização que decorre de sua fragmentação e conferirá peso político mais adequado às ações destinadas à solução desses conflitos coletivos.**

A legitimação para agir foi ampliada não somente para ensejar o acesso às demandas essencialmente coletivas (art. 81, parágrafo único, I e II), mas também para permitir a tutela coletiva dos interesses ou direitos individuais ligados entre si pelo vínculo da homogeneidade.

A ampliação foi ao ponto de permitir que as entidades e órgãos da administração pública direta e indireta, mesmo sem personalidade jurídica, possam ter acesso à justiça desde que especificadamente destinados à defesa dos interesses e direitos protegidos pelo Código (art. 82, III) (*grifos do autor*).

Vimos que ainda não se avançou nesse sentido. A titularidade das ações coletivas, até o momento, tem sido do Ministério Público, conforme nos relatou o coordenador do Procon de Ijuí. O órgão de defesa do consumidor age, nesses casos, como um provocador do MP, quando se trata de situação que se enquadre nas situações previstas nos artigos do CDC. Vimos igualmente que apenas uma ação coletiva foi

instaurada até o momento como resultado da provocação do Procon de Ijuí, referente a planos de saúde. Sem dúvida, há muito a avançar nessa seara.

## **2.9 Para finalizar: a título de síntese**

Para finalizar nossa análise, vamos enumerar, em forma de tópicos comentados, o que nos foi possível elaborar a partir da observação do estudo de caso efetivado nas páginas precedentes. Buscaremos, nesse ponto, sintetizar os fatos e relacioná-los com nossas indagações iniciais, trazidas no primeiro capítulo da monografia. A intenção é destacar aqueles que nos parecem os principais elementos de nosso estudo, enfatizando-lhes o alcance e desdobrando brevemente alguns de seus aspectos.

*1 – O Procon de Ijuí atua de forma a efetivar a resolução dos conflitos da relação de consumo, consistindo num espaço de orientação, informação e intermediação, nos moldes da previsão constitucional.*

É possível verificar que, tanto em termos de estrutura física e administrativa como em termos de atividades desenvolvidas, o Procon de Ijuí tem cumprido seu papel, não sem dificuldades. Sua existência, por si só, sinaliza para o fortalecimento do pólo mais fraco da relação de consumo – o consumidor. Não garante, contudo, a efetivação dos direitos do consumidor apenas pelo fato de existir, mas se torna um ponto de referência fundamental para todos os conflitos que envolvem a relação de consumo.

*2 – Os conflitos apontados pela doutrina, em especial os relativos à impessoalidade, falta de referências concretas e territorialidade, estão presentes nas demandas trazidas ao Procon de Ijuí.*

Prova maior dessa correlação é o fato de o setor mais problemático ser justamente aquele mais distante do consumidor e mais internacionalmente “globalizado” – as empresas de telefonia. A resposta do Procon, que criou um setor especializado no assunto, parece um indicativo da maleabilidade dessa entidade às demandas externas. Mas essas questões não se resolvem de forma tranquila e célere,

dada a gama de interesses envolvidos e as próprias dificuldades concretas inerentes à situação de consumo nesses casos.

*3 – A efetivação dos avanços na área do direito do consumidor, como a plena vigência do princípio da boa-fé objetiva e da função social do contrato, depende da ação combinada do Procon com as demais forças sociais.*

Os avanços cotidianos podem ser sintetizados no número de casos resolvidos pelo Procon de Ijuí – na faixa de 80%, conforme seu coordenador – e nas iniciativas emanadas daquela entidade, como o recente diálogo com o setor de telefonia. A plena efetividade dessa e outras iniciativas, como as ações coletivas, ainda incipientes, parece extrapolar as funções do Procon. Nesse sentido, a conscientização, por parte da população, da função exercida por esse órgão, a divulgação mais ampla de suas atividades e serviços, o diálogo com o Ministério Público e o Poder Público municipal poderiam ampliar a efetividade dos direitos do cidadão nas relações de consumo, garantindo-se a observância dos princípios da boa-fé objetiva, da função social do contrato e de todos os demais que se relacionam com o avanço da cidadania.

Em síntese, esses são os elementos que ressaltamos de nossa investigação, no intuito de resumir e destacar aqueles que nos pareceram os mais substantivos para a compreensão de nosso tema.

Ao encerrarmos nossa tarefa, é possível afirmar que a hipótese levantada inicialmente por nossa investigação foi confirmada: os direitos previstos no Código de Proteção e Defesa do Consumidor estão sendo efetivados pela ação do Procon de Ijuí, mas de maneira ainda incompleta, até porque se trata de um órgão recente, que acumula vitórias e derrotas no dia a dia de suas atividades.

## CONCLUSÃO

O aumento no padrão de consumo é um fato que vem tomando vulto nas últimas décadas, no Brasil e fora dele. O reflexo desse crescimento ultrapassa a seara jurídica, pois o que se passa atualmente é a transformação da sociedade e dos padrões de vida e comportamento, sob a égide do consumo. De fato, como observam os teóricos e estudiosos da sociedade atual, houve um crescimento exponencial dos padrões de consumo na sociedade capitalista contemporânea – para o bem ou para o mal.

A transformação na vida cotidiana a partir do quadro de mudança nas relações entre o consumidor e o produtor ou empresa é um fato sociológico de grande relevância. Diversos estudiosos se debruçaram sobre o assunto, assumindo notadamente um viés crítico, de denúncia dos malefícios inerentes ao fenômeno. Entre esses malefícios, destacar-se-iam a perda dos valores tradicionais, da identidade histórica das comunidades, o vazio existencial de uma sociedade baseada na aquisição, entre outros aspectos.

Uma das faces mais evidentes da problemática que envolve os atuais padrões de consumo é a da preocupação com o meio ambiente. A degradação ambiental, para parcela significativa dos movimentos preservacionistas, é o resultado de um padrão insustentável de consumo.

Na esteira do crescimento no padrão de consumo e esvaziamento dos valores tradicionais, observa-se uma crescente problematização das relações jurídicas que nascem à sombra de novas relações constitucionais. De fato, o mundo das relações cotidianas revela um crescimento inédito no número de conflitos na seara do

consumidor, consequência inevitável do crescimento do consumo. Eis aqui um outro aspecto do quadro em que se desenvolvem as relações de consumo no mundo atual: complexidade crescente da relação jurídica.

Outro elemento que sobressai do quadro atual das relações de consumo diz respeito ao crescimento das relações virtuais. O mundo contemporâneo está cada vez mais atravessado pela tecnologia, que trouxe, entre outras facilidades, as relações virtuais, mediadas pela rede mundial de computadores. Enfocar o fenômeno das relações virtuais, que trouxeram os elementos da distância e da impessoalidade nas trocas para o primeiro plano, é tarefa inerente à análise que pretende delinear o quadro atual das relações de consumo em nosso país.

Neste trabalho, procuramos enfocar o fenômeno das relações de consumo a partir da perspectiva da proteção do consumidor. Para tanto, tivemos de contextualizar o quadro em que essas relações se encontram atualmente, trazendo alguns elementos que sobressaem de sua atual configuração. As seções iniciais do primeiro capítulo foram dedicadas à tarefa de delinear o quadro, trazendo alguns dos elementos que contribuem para o entendimento mais amplo do fenômeno do consumo.

Assim, na seção “O consumo na nova ordem constitucional e mundial”, procuramos trazer a problemática da modificação das relações sociais, dada a partir da consolidação das sociedades pós-industriais, no início do séc. XXI. Nesse ponto, acompanhamos o pensamento de Bauman, para quem a identidade contemporânea está atravessada pelas relações de consumo, a ponto de o indivíduo se definir pelo que possui, não pelo que é. A crítica por vezes ácida de Bauman acompanha a visão dos teóricos da escola de Frankfurt, no que diz respeito à hegemonia dos padrões instituídos pelos meios de comunicação de massa, já a partir da primeira metade do séc. XX. Vale dizer, para ambas as vertentes, o modo de vida contemporâneo, profundamente influenciado pela propaganda ostensiva ou subliminar da mídia, tende a confirmar seus próprios pressupostos, autolegitimando-se à medida que avança rumo a novos mercados.

Observamos, então, a maneira como se passou da “sociedade de produtores”, identificada por Bauman como típica da sociedade burguesa do período de consolidação

capitalista, à “sociedade de consumidores” dos dias atuais, marcada pela impessoalidade das relações de consumo. Tal estado de coisas teria chegado a um grau tão elevado de intensidade, que Bauman cunhou o entendimento segundo o qual as próprias pessoas ter-se-iam transformado em mercadorias.

A seção “O impasse ecológico”, do primeiro capítulo, procura abarcar brevemente a resposta da sociedade civil organizada ao fenômeno do consumo, sobretudo no que diz respeito a seus reflexos sobre o equilíbrio ambiental.

As consequências jurídicas do crescimento da seara consumista puderam ser acompanhadas nas obras de Marques (2004) e Martins-Costa (2000), que compõem a seção 1.3 e 1.4. Ali procuramos traçar alguns dos principais fatores que tendem a se refletir na esfera da prestação jurisdicional, sobretudo a partir do momento em que a Constituição da República de 1988 proclama a proteção ao consumidor como norma programática. Verificamos o alcance dessa nova realidade trazida pelo incremento das relações de consumo nos diplomas legais que decorrem do texto constitucional, notadamente o Código de Proteção e Defesa do Consumidor (1990) e o novo Código Civil de 2002, na esteira das observações de Fabiana Padoin (2007) acerca dos princípios emergentes a partir da nova Constituição.

Ao nos determos nos princípios da boa-fé objetiva e da função social dos contratos, pudemos observar que ambos revelam uma abordagem diferenciada das questões envolvendo as relações de consumo. Pressupondo valores que estão a contrapelo daqueles até então tomados como basilares das relações contratuais, a boa-fé e a função social passam a ser tomados como novas maneiras de se encarar as relações jurídicas – maneiras mais justas porque mais solidárias. Pudemos acompanhar brevemente a evolução dos princípios que regem as relações contratuais, num percurso que vai desde a prevalência do Estado Liberal, marcado pelo extremo individualismo, passando pelo Estado de Bem-Estar Social do pós-Segunda Guerra, até chegar, em terras brasileiras, à sua atual configuração, a partir da chamada “Constituição Cidadã” de 1988.

Procuramos traçar as linhas gerais dessa mudança de forma a compreender as transformações nas relações de consumo. Vimos que a mentalidade atual do operador



jurídico comprometido com a efetivação dos direitos do consumidor tem de levar em conta essa guinada no entendimento dos princípios basilares do contrato. Se há séculos havia a prevalência do princípio da autonomia da vontade, fundamental na fase da consolidação do capitalismo nascente, a fase atual da ordem econômica, comprometida com os avanços sociais, deve considerar, em sua base, os novos princípios da boa-fé objetiva e da função social.

Juntamente com os novos princípios, há que se considerar igualmente um modelo de interpretação legal mais aberto, que permita a aplicação, ao texto da lei, dos novos valores nascentes na ordem jurídica.

A efetivação desses princípios encontra um forte aliado, na esfera das relações de consumo, a partir da criação dos Serviços de Proteção ao Consumidor, reforçados pela nova Constituição e pela regulamentação imediatamente posterior do Código de Proteção e Defesa do Consumidor.

No capítulo II de nosso estudo, dedicamo-nos a analisar de forma detalhada a atuação do Programa Estadual de Defesa dos Consumidores de Ijuí-RS - Procon. A intenção foi demonstrar de que forma a atuação desse órgão se insere no contexto maior explorado no primeiro capítulo do trabalho: a complexidade das relações de consumo nos dias atuais, seus dilemas, seus avanços e conflitos.

Optamos pela metodologia do estudo de caso, que possibilita um olhar analítico sobre uma situação específica, a fim de trazer para nossa reflexão um pouco da complexidade das relações cotidianas que ensejam a proteção ao consumidor. Também procuramos, com o estudo de caso, verificar empiricamente algumas das manifestações apontadas no nível conceitual e teórico que predomina no primeiro capítulo. Entendemos que se faz necessário o olhar atento à realidade, como ponto de partida e complemento à reflexão teórica. Assim, nossa opção pelo estudo de caso foi a maneira pela qual respondemos a essa necessidade de aproximar ambas as esferas do conhecimento – o conceitual e o empírico, na linha das investigações que buscam uma síntese de compromisso entre as duas esferas do conhecimento.

Utilizamos, nesse momento, alguns métodos da pesquisa qualitativa, como entrevista aberta com o atual coordenador do Procon de Ijuí, Wilson Cabral, e a observação *in loco* das atividades em um turno de atendimento ao público. Tal metodologia nos permitiu efetuar um levantamento que dificilmente seria possível se optássemos pela revisão bibliográfica, em que pesem possíveis distorções inerentes ao processo de observação e coleta de dados.

As informações trazidas pelo coordenador do órgão de defesa do consumidor de Ijuí foram cruciais para que pudéssemos compreender o nível de organização e de efetividade do Procon local. Elas vão da estrutura administrativa ao índice de sucesso na intermediação dos conflitos, passando pelos detalhes da rotina diária de atendimento.

Da mesma forma, ao termos acesso, como observadores, a um turno de atendimento daquele órgão, foi-nos possível verificar a efetividade da atuação do Procon em sua face mais concreta, como agente de intermediação a serviço do consumidor. Nesse momento de nossa investigação, servimo-nos sobretudo da observação como instrumento metodológico, complementada, quando necessário, por perguntas feitas diretamente aos servidores, visando ao esclarecimento de dúvidas pontuais.

Optamos, assim, pela descrição simples de um turno de atividades do Procon de Ijuí, após prévia autorização do diretor responsável. Acompanhamos as atividades de atendimento ao público numa manhã de 27 de julho de 2010, do início ao fim do horário de expediente. A intenção era captar a rotina de forma objetiva, reduzindo ao máximo as interferências externas, a fim de que pudéssemos compor um quadro realista, ainda que limitado, desse órgão de defesa do consumidor.

Tivemos acesso a um rico material de investigação: as demandas cotidianas que movem as relações de consumo, sua forma de encaminhamento, os trâmites seguidos pelo órgão encarregado de defender o consumidor, o tom dos embates que se travam nessa seara, as principais reclamações, o tempo médio de resposta, entre vários outros elementos.

Trouxemos, nessa etapa de nosso trabalho, uma série de observações que fornecem um diagnóstico prévio das relações de consumo em nível local. As principais delas consistem em comentários que retomam aspectos abordados no capítulo anterior, à luz da observação realizada *in loco*.

Cabe destacar, entre os aspectos relevantes de nossa observação, a efetividade da orientação do órgão de defesa do consumidor na resolução dos conflitos. Resumimos em 3 tópicos, em forma de síntese, aquilo que se mostrou mais relevante a partir da análise prévia:

1 – *Atuação do Procon no sentido de efetivar a resolução dos conflitos da relação de consumo, configurando-se num espaço de orientação, informação e intermediação, nos moldes previstos constitucionalmente.*

2 – *Verificação empírica, em nível local, dos conflitos apontados pela doutrina, sobretudo no que tange à impessoalidade, falta de referências concretas e territorialidade.*

3 – *Necessidade de ação conjunta do Procon e demais forças sociais para a efetivação dos avanços na área do direito do consumidor, como a plena vigência do princípio da boa-fé objetiva e da função social do contrato.*

Resumidamente, sintetizamos nesses três pontos as principais conclusões de nossa investigação, resultado da pesquisa teórica inicial complementada pela verificação empírica realizada no segundo capítulo. O quadro que emerge de nossa pesquisa aponta para uma realidade complexa, que está longe de ser plenamente abarcada pelo atual sistema jurídico e por soluções teóricas fáceis.

A complexidade das relações sociais, movida pela ideologia consumista, como bem apontara Bauman em seu estudo sobre a identidade contemporânea, é um terreno ainda novo para o olhar do pesquisador. Se por um lado aponta para uma sociedade carente de valores mais profundos, como supõe a crítica sociológica, também prepara o terreno para uma identidade supranacional, ancorada num direito que transcende as barreiras geográficas para a proteção do “cidadão do mundo” que atende pelo nome de

“consumidor”, como indicam aqueles mais otimistas com o atual rumo que as coisas tomam neste início de séc. XXI.

Seja como for, na medida em que os novos princípios emergentes a partir da Constituição de 1988 se firmarem na seara jurídica, garantindo-se a prevalência da boa-fé e da função social dos contratos, parece mais provável que venha a se consolidar um avanço qualitativo nas relações de consumo. A base desse avanço, no entanto, se faz a partir de ações concretas, como aquelas que pudemos observar em nosso estudo de caso: o embate cotidiano entre consumidores e empresas, a mediação esclarecida dos órgãos de defesa do consumidor, a busca pela solução de conflitos mediante o diálogo, a aplicação dos princípios da boa-fé e da função social na interpretação da lei. Nesses pequenos passos é que se constrói a efetivação plena dos direitos do consumidor.

## REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. *Vida para consumo: a transformação das pessoas em mercadoria*. Rio de Janeiro: Zahar, 2008. 199 p.

BAGATINI, Idemir. *Aulas de Teoria Geral dos Contratos*. Apostila didática. Ijuí: Unijuí, 2010.

BONAVIDES, Paulo. *Do Estado liberal ao Estado social*. 7. ed. 2. Tiragem. São Paulo: Malheiros, 2001.

ELIADE, Mircea. *O sagrado e o profano: a essência das religiões*. São Paulo: Martins Fontes, 1992. (Tradução de Rogério Fernandes)

CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

GUANDALINI, Giuliano. *A liga da salvação do capitalismo*. In: Revista VEJA. 05/12/2007. Disponível em: [http://veja.abril.com.br/051207/p\\_086.shtml](http://veja.abril.com.br/051207/p_086.shtml). Acesso em 20 de outubro de 2010.

HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 1991.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Pesquisa de informações básicas municipais*. In: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em julho de 2010.

KUHN, Thomas. *A estrutura das revoluções científicas*. 9. ed. São Paulo: Perspectiva, 2006. (trad. Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira; Debates, 115).

LIMA, Luiza Costa. *Teoria da Cultura de Massa*. 6. ed. rev. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990. 340 p.

MARQUES, Cláudia Lima. *Confiança no comércio eletrônico e a proteção do consumidor: um estudo dos negócios jurídicos de consumo no comércio eletrônico*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. 544 p.

MARTINS-COSTA, Judith. *A boa-fé no direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000. 544 p.

ORWELL, George. *1984*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. 416 p.

PADOIN, Fabiana Fachinetto. *Os novos princípios contratuais como instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais*. Ijuí: Unijuí, 2007. (Dissertação de mestrado) 117 p.

SARRETA, Cátia Rejane Liczbinski. *Meio ambiente e consumo sustentável: direitos e deveres do consumidor*. Passo Fundo: Editora da Universidade de Passo Fundo, 2007. 215 p.

TOURAINÉ, Alain. *Uma sociedade de mulheres*. Petrópolis: Vozes, 2007. (p. 169-261)

## ANEXO

### **ENTREVISTA COM VILSON CABRAL – COORDENADOR DO PROCON/IJUÍ – 26/07/2010, ÀS 16H20MIN., NA SEDE DO PROCON**

Perguntas:

#### **1. Início e estrutura da autarquia em Ijuí.**

Em 29 de janeiro de 2009, começou a funcionar. Existia o Condecom, um conselho composto por 10 conselheiros e um secretário executivo, conselho que auxiliava o consumidor, mas não tinha a função de Procon, cuja criação foi sancionada a partir de 29 de janeiro. A estrutura organizacional tem um quadro completo. Ligado à administração, à secretaria de governo e de articulação. Conta com:

- Coordenador executivo – Wilson Cabral
- Assessoria Jurídica – Nelson de Lima Silveira
- Chefe do serviço de atendimento ao consumidor – atualmente vago
- chefe do serviço de educação ao consumidor – externo e interno – esclarece dúvidas, educa propriamente o consumidor
- duas estagiárias
- uma servente

O local atual é recente – 8 meses. A gente estava lá em cima, junto à administração, e hoje não estamos mais porque lá não tinha nem espaço, aqui nós temos alugado o espaço, mas já compramos a sede própria, em frente ao fórum, na rua 7 de Setembro,

533. Dia 29 vamos concluir a licitação para as adequações no prédio, a gente fez um projeto através do poder executivo e o Procon e ganhamos uma verba do ministério da justiça federal que nos ofereceram o valor para comprar um prédio e comprar um carro para o Procon. O órgão sempre tem dinheiro disponível para investir tudo em benefício ao consumidor mas tem de ter bons projetos para buscar e alcançar, e foi o que aconteceu com nós. Nós fizemos o projeto, enviamos para lá e conseguimos, com o Ministério Federal, esse valor para compra do prédio. Exigia um local de boa localização pelo consumidor e a gente comprou perto do fórum, onde que é de fácil identificação e queremos até o final do ano estar instalado lá, nas novas instalações.

### **Funcionamento?**

A sexta é para organizar as demandas. Nós não vencemos durante a semana, né. Nós tiramos sexta-feira para organizar todas as demandas, fazer a abertura de todos os processos, de todas as Cipes, né, que é a Carta de Investigação Preliminar que nós abrimos quando não há um entendimento com o lojista, num primeiro momento, a gente abre essa Cipe, né, para apurar os fatos. Então, nós juntamos tudo durante a semana, de segunda a sexta, e sexta-feira nós concluimos todos os processos e mandamos. O importante salientar que os casos que dão entrada pelo Procon eles não passam de 50 dias, são resolvidos. Esgota nossas atribuições, resolvido ou não resolvido o caso. Mas temos tendo sucesso aqui em Ijuí em 80% dos casos nós temos resolvendo aqui pelo Procon. Veja bem que é um... um... desafoga o Judiciário, alivia, né? E o consumidor passa a ter menos sofrimento, porque geralmente uma questão que cai lá no Judiciário para ser resolvida, por mais simples que seja e por mais que seja através do JEC, ela demora de 7 a 8 meses, de 6 a oito meses. E aqui no Procon o máximo que ela vai demorar é 50 dias. Então a gente resolve, ameniza um pouco o sofrimento do nosso consumidor.

### **Quantas pessoa são atendidas por dia?**

Na faixa aí de 20 a 30 atendimentos por dia nós temos.

## **2. Como é feito o atendimento?**

Primeiro momento, a atendente faz o acolhimento, aí ela faz uma análise ali se ele é um caso de Procon ou é extra Procon. Tem uns caso que são extra Procon, que não é aqui, mas nós somos obrigados a fazer o acolhimento e dar a direção certa para o nosso



consumidor. Se tratando de uma relação de consumo, que é caso Procon, né?, a gente faz o acolhimento, registra a queixa do nosso consumidor e imediatamente faz o contato com a loja, né? Tentando fazer a mediação por telefone, do caso. Isso acontecendo, se encerra ali o processo. Não acontecendo esse entendimento por telefone já naquele primeiro momento, a gente abre o processo investigatório e dá 10 dias para a empresa fazer a defesa prévia, né? Não havendo esse entendimento, né, que resolva a questão do nosso consumidor, que ele queira tocar adiante, seria nossa última atribuição, nós marcamos a audiência aqui no Procon, a audiência conciliatória, quando se chama todas as partes, né?, e cada um coloca as suas versões do caso. E nós, como mediação, como Procon, quando há esse atrito na relação de consumo, nós temos que colocar aonde que está a verdade, aonde que está a lei, qual é que é o direito e o dever do nosso consumidor. Então a gente coloca, analisando todo o caso, coloca o que está no Código do Consumidor para ambas as partes, dizendo qual é o direito de cada um, né?, e se mesmo assim, e aí é feita a análise, não havendo esse entendimento, se não há acordo, a gente faz o enquadramento nessa audiência, de acordo com o CDC, né, e dá o amparo legal pro consumidor se ele tiver ou pro lojista, se ele tiver, e que daí as pessoas fiquem orientadas, se assim achar por direito, procurar o Judiciário para haver uma sentença judicial.

### **3. Está prevista no Código a legitimação do poder público e da administração indireta (art. 82, III) para a propositura de ação coletiva. O Procon também já iniciou alguma ação em nome próprio?**

Olha, nós temos tido muito sucesso aqui. Nós temos alcançado o objetivo que a gente busca, né, é não haver o conflito entre fornecedor e consumidor, a gente está pra fazer essa mediação e pra não ser otimista vamos considerar assim que 80% dos casos que dão entrada no Procon está sendo feito o acordo, tendo em vista que o consumidor é a alma de uma empresa. Então o empresário tem que prezar também muito por este consumidor. Quanto melhor a relação entre os dois mais sucesso a empresa vai ter. Então, ahn... porque na verdade, nessa relação de consumo, né, a única vítima, né, no meio desse capitalismo selvagem aí, é o nosso consumidor. Então muitas empresas não respeitam o nosso consumidor, na verdade, na real, né? Principalmente empresas de fora, na área de telefonia, há um desrespeito muito grande, e aí tá o Procon para tomar as providências cabíveis para que isso não aconteça contra o nosso consumidor. Ao contrário que os empresários de Ijuí, né, as lojas de Ijuí, nós temos, realmente, dá para

afirmar, 80% dos casos todos eles sanados, resolvidos, né, nessa fase conciliatória, num primeiro momento. No máximo na audiência é resolvida as questões, né. Tudo é feito aqui. Tendo em vista que aqui, por exemplo, o empresário não precisa vir com advogado, não tem custo nenhuma, né, então, hoje, para uma empresa ser representada no fórum, os advogados cobram em média 500 reais, para ir, né; sendo que, podendo resolver aqui, eles não têm custo nenhum, é tudo gratuito, bancado pelo município.

#### **4. Mas digamos que não se resolva aí. Há possibilidade de o Procon entrar em juízo representando um grupo de consumidores?**

Quando não há um acerto aqui, o consumidor sai daqui com um documento, né, provando que ele fez todas as tentativas de acordo, de mediação para ser resolvido o caso dele. Não tendo isso a gente encaminha o consumidor diretamente ao fórum. Quando há uma demanda muito grande referente a algum produto que tá causando algum dano geral para a comunidade toda, além de o Procon fazer a multa para essas empresas, a gente envia ao Ministério Público, se socorre ao MP. Através dos nossos processos aqui, eles abrem um processo coletivo, uma ação coletiva, que vai defender toda essa gama de consumidores que estão sofrendo, mas daí é um trabalho do MP. Nesse sentido um caso só que nós encaminhamos até esse momento, para o MP, para eles tomarem as providências cabíveis, referente aos planos de saúde. É o que foi encaminhado por enquanto. Mas como o Procon ainda é novo, nós temos assim se municiando de situações, documentos e provas e tudo para eventuais ações maiores, encaminhar ao MP, para tentar as ações coletivas. Faz a triagem, recolhedor das informações, repassa ao MP. Então, o Procon, em si, ele não move ação em benefício do consumidor junto ao Judiciário.

#### **5. Qual o impacto da recente instalação de sistema próprio de dados?**

O município de Ijuí foi contemplado – também através de um projeto nosso, feito – nós fomos contemplados pelo Ministério da Justiça para que seja instalado esse sistema aqui em Ijuí. É um sistema de software, né, que vai facilitar a vida do nosso consumidor – e também a vida do nosso empresário. Nós vamos ter todas as nossas, ahn... o cadastro de relações de... todas elas vão ser fundamentadas, e o que tiver aqui no Procon de Ijuí vai estar em todo o Brasil. Todas as pessoas do Brasil vão poder acessar ao que o Procon de Ijuí fez, qual é as empresas mais relacionadas, as mais rankiadas aqui no Procon de Ijuí, né, e vice-versa, o nosso empresário se precisar também uma informação, vai só e clica

no CNPJ da empresa que ele quer comprar, por exemplo de São Paulo, do Rio, de Brasília, de Mato Grosso, onde for, nós temos todo o histórico da vida dessas empresas ali para fornecer para o nosso empresário, também tudo isso. É um salto de grandeza que vai vim... Não [não tem data prevista para inciar], nós fomos contemplados, encaminhamos toda documentação, já treinamos dois funcionários em Porto Alegre pra operar o Sindec, e foi remetida toda documentação a Brasília. Daí se depende da parte burocrática de Brasília lá, do Ministério da Justiça pra fazer a implantação aqui definitiva do Sindec no Procon.

#### **6. Haveria acesso de casa via internet ao sistema?**

Não, não teria. Teria acesso só vindo aqui. Aqui mesmo a gente acessa ele, né, e forneceria todos os dados necessários pro consumidor, e até pro empresário fazer uma compra segura ou o consumidor fazer uma compra de uma empresa pela internet, né? Se ele nos consultar, vim aqui, nós vamos dar todo o histórico da empresa, né, se ela tem ocorrência nos Procons da cidade dela ou não tem, qual é as ações, tudo que acontece na vida daquela empresa nós podemos passar pro consumidor.

#### **7. Como tem sido o diálogo com o setor de telefonia?**

Nós, aqui Procon de Ijuí, segundo o relato deles, nós tamos sendo monitorados a todo momento que nós entrar em contato com qualquer operadora do Brasil, né, porque nós tomamos uma atitude inédita dentro do estado do Rio Grande do Sul, né, em marcar audiência com todas as operadoras aqui em Ijuí, né, onde que veio o representante do Rio de Janeiro, de Belo Horizonte, acionistas da empresa, né, ansiosos, né, com a gravidade dos problemas que estavam acontecendo aqui em Ijuí. Que muitas não eram do conhecimento até deles, né. Então a gente, a gente teve uma conversa com eles, e colocou, pontuou todas as dificuldades que o nosso consumidor estava enfrentando com eles, né, e deu trinta dias para que eles se ajustem e se organizam, né, e que essas irregularidades não venham mais a ser cometidas, definitivamente, sob pena de multa. Então, todos compareceram, das 4 operadoras, todos veio os representantes, veio os acionistas da empresa, vieram até Ijuí se prontificaram enfim mudar o sistema até para melhorar a vida do nosso consumidor. Estamos – nós, já venceu o prazo que nós demos para eles, né – estamos muito esperançosos com isso, né, já houve uma considerável melhora mas não dá pra dizer que é uma melhora talvez porque tenha uma pressão tanta do Procon, né, a gente tá fazendo a nossa parte, talvez pela nossa pressão tenha

diminuído um pouco. Esperamos que continue melhorando e continue assim sempre, sem vim mais causar problema para o nosso consumidor.

**8. É uma atitude inédita, chamar as empresas para conversar?**

É, no Rio Grande do Sul, é, ainda não tinha acontecido nenhum Procon ter feito essa iniciativa aí, que a nossa proposta foi colocada pra eles, né, não havendo essa melhora nos serviços prestados aos nossos consumidores, nós vamos, num primeiro momento aplicar multa, tá, e num segundo momento, nós vamos cassar o alvará de funcionamento dessas empresas, né. Temos amparo legal, politicamente, né, e temos poder para fazer isso. É claro que tamos brigando com cachorro grande. Eles têm um aparato muito grande, mas nos temos se municiando de provas de tudo, para que nós possa entrar com uma ação contra eles aí, de multa ou de cassação de alvará com muita firmeza.

**9. Alguma questão que gostaria de destacar?**

Olha, eu vou considerar assim que ainda nós tamos, por exemplo, em todo o nosso Rio Grande do Sul nós temos 64 Procons criados, até esse momento. Ahn, há uma certa relutância por parte de alguns políticos ainda, não ter um claro entendimento do que é o Procon, né, então eles acabam não implantando nas suas cidades, né. Mas há uma campanha bem grande no nosso estado e no Brasil todo né, esclarecedora do que é o Procon, né. Quando há um entendimento claro por parte do político que o Procon não está ali para privilegiar consumidor e nem está ali para atuar contra empresas, eu tenho certeza que vai crescer muitas cidades vão ter e vai acontecer a criação dos Procons, né. Então, tem essa série de dificuldades, de em todo o nosso Rio Grande aí, que acho que quinhentas e poucas cidades, né, que tem, só tem 64 municípios que implantaram o Procon até hoje que funciona, né. Então o restante de todo o estado aí tá desamparado, não tem Procons, né, e muitos não têm nenhum órgão de defesa do consumidor. Veja bem: quando há um conflito numa relação, aonde que eles vão se socorrer, né? No Judiciário, mas vai acumular, demora, o sofrimento é muito grande, porque o nosso Judiciário tá sobrecarregado.