



POSIÇÃO COMUM

ACOP – apDC

COMISSÃO PARLAMENTAR

AUDIÇÃO PARLAMENTAR

18.Nov.2010

I

CONSIDERAÇÕES GERAIS

Impõe-se - para que se afirme uma política de promoção dos interesses e de protecção dos direitos do consumidor - reflectam, em conjugação de esforços, os distintos poderes, acerca de pontos fundamentais, a saber:

- **ORDENAMENTO JURÍDICO**
- **SUPORTE ECONÓMICO-FINANCEIRO**
- **ESTRUTURAS DE SUPORTE**
- **ESTRUTURAS DE RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE LITÍGIOS**

1. No que tange ao **ORDENAMENTO**, mister será se concentre o interesse na preparação de um **CÓDIGO DE CONTRATOS DE CONSUMO**, que simplifique a profusa legislação avulsa editada neste particular.

E se ignore o aberrante projecto do denominado **CÓDIGO DO CONSUMIDOR** que marinou durante uma década nos alguidares da comissão e, vai para cinco anos, jaz, ao menos, para nós, em parte incerta.

2. No que se prende com o **FINANCIAMENTO** importaria que os responsáveis, ao nível da administração central, soletrassem, interpretando adequadamente, o artigo 1.º da LDC - Lei de Defesa do Consumidor - em cujo nº 1 se dispõe:

“Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais proteger o consumidor, designadamente através do apoio à constituição e funcionamento das associações de consumidores e de cooperativas de consumo, bem como à execução do disposto na presente lei.”

Já que parece pretenderem excluir sistematicamente todo e qualquer programa do suporte ao funcionamento das instituições emergentes da sociedade civil, como vem acontecendo designadamente com as instituições signatárias...

Para tanto, há que dotar o Fundo de Promoção do Direitos dos Consumidores de regras adequadas a servir também objectivos tais para que haja sintonia com o que a lei expressamente consagra. Já que o Fundo ainda nem sequer principiou a funcionar...

3. Urge - no referente às **ESTRUTURAS DE SUPORTE** susceptíveis de propiciar aos consumidores os serviços de que carecem -

3.1 Incrementar a criação e funcionamento de associações de consumidores, lídimas expressões da sociedade civil.

3.2 Combater veementemente os embustes que tendem a confundir empresas com associações de consumidores e associações de consumidores com empresas, num autêntico esbulho de legitimidades e de autenticidades pelos “vendilhões do templo” e com notório prejuízo para uma saudável política de consumidores.

4. Urge se criem **serviços municipais de consumo** e **conselhos municipais de consumo**, em cada um dos municípios, clamorosa falha que se estende por mais de três décadas como substancial défice estrutural, com fundas responsabilidades do Estado e dos Municípios. Algo que decorre, aliás, da LDC e permanece estranhamente ignorado:

“Artigo 7.º

Direito à informação em geral

1- Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à informação em geral do consumidor, designadamente através de:

a) Apoio às acções de informação promovidas pelas associações de consumidores;

b) Criação de serviços municipais de informação ao consumidor;

c) Constituição de conselhos municipais de consumo, com a representação, designadamente, de associações de interesses económicos e de interesses dos consumidores;

d) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis, de âmbito nacional, no domínio do direito do consumo, destinados a difundir informação geral e específica;

e) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis em matéria de direitos do consumidor, de acesso incondicionado.

2- O serviço público de rádio e de televisão deve reservar espaços, em termos que a lei definirá, para a promoção dos interesses e direitos do consumidor.”

4.1 No tocante à Administração Central, há distintos modelos susceptíveis de exploração, em substituição do adoptado pelo PRACE em 2007.

A manutenção e funcionamento do **Conselho Nacional de Consumo** é algo de imprescindível.

Ponto é que funcione, coisa que ora não sucede, já que nem sequer reúne, tão patentes o alheamento e o descaso que se observam neste particular.

4.2 A DGC parece haver-se convertido em uma excrescência burocrática: preferível seria cometer-se a uma estrutura operante, ao nível de um Provedor do Consumidor, um papel decisivo e interventor, abolindo-se, por inoperante, a DGC.

A estrutura da Provedoria poderia ser gizada de tal modo que não fosse viável deixar-se apropriar por qualquer força das que “disputam” o “mercado”, mormente as **empresas-“associação”** e pudesse ser inequívoca expressão da soberania popular, em modelo distinto do que se professa noutras latitudes com a figura do **OMBUD...**



5. Domínio outro que permanece criminosamente ignorado é o da **EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PARA O CONSUMO**, que deveria ser inserido curricularmente e de modo horizontal nos programas escolares, mas que se limita a episódicas acções, quantas vezes por iniciativa de professores sem qualquer formação de base.

Confira-se o que o artigo 6.º da LDC, qual norma programática votada ao silêncio dos proscritos, prescreve imperativamente:

“Artigo 6.º

Direito à formação e à educação

1- Incumbe ao Estado a promoção de uma política educativa para os consumidores, através da inserção nos programas e nas actividades escolares, bem como nas acções de educação permanente, de matérias relacionadas com o consumo e os direitos dos consumidores, usando, designadamente, os meios tecnológicos próprios numa sociedade de informação.

2- Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à formação e à educação do consumidor, designadamente através de:

a) Concretização, no sistema educativo, em particular no ensino básico e secundário, de programas e actividades de educação para o consumo;

b) Apoio às iniciativas que neste domínio sejam promovidas pelas associações de consumidores;

c) Promoção de acções de educação permanente de formação e sensibilização para os consumidores em geral;

d) Promoção de uma política nacional de formação de formadores e de técnicos especializados na área do consumo.

3- Os programas de carácter educativo difundidos no serviço público de rádio e de televisão devem integrar espaços destinados à educação e à formação do consumidor.

4- Na formação do consumidor devem igualmente ser utilizados meios telemáticos, designadamente através de redes nacionais e mundiais de informação, estimulando-se o recurso a tais meios pelo sector público e privado.”

6. Em termos de estruturas de **RESOLUÇÃO ALTERNATIVA DE CONFLITOS DE CONSUMO**, cumpre fazer a remissão para o ponto próprio do presente documento em que se exprimirão as perspectivas de ambas as instituições.

II

SISTEMA NACIONAL DE REGULAÇÃO DA CONCORRÊNCIA

O Sistema Nacional da Regulação da Concorrência é prolixo, de uma complexidade extrema, aparta-se, quantas vezes, dos seus objectivos, e carece de profunda revisão porque, no limite, quem o paga são os consumidores.

Já Mário Frota, num breve apontamento no NETCONSUMO, dizia há tempos

“As entidades reguladoras:

Que estatuto? Unidade ou pluralidade? Dependência ou independência? Ligações ao Presidente? Ao Parlamento? Ao Governo? Que modelo?

O tema está indissociavelmente ligado ao da concepção dos serviços públicos que se prendem com o quotidiano das gentes.

Que entidades reguladoras se acham neste momento instituídas em Portugal?

A ERSAR - Entidade Reguladora de Águas e Resíduos...

A ERSE - Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos

A ANACOM - Autoridade Nacional de Comunicações

A ERS - Entidade Reguladora da Saúde

A ERC - Entidade Reguladora da Comunicação Social

A AC - Autoridade da Concorrência

O BP - Banco de Portugal

A CMVM - Comissão de Mercado de Valores Mobiliários

O ISP - Instituto de Seguros de Portugal

O INAC - Instituto Nacional da Aviação Civil

O INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos da Saúde, IP

O IMTT - Instituto de Mobilidade e dos Transportes Terrestres

A ASAE - Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

O INCI - Instituto Nacional da Construção e do Imobiliário.

Fiquemo-nos por estas.

Se compulsarmos as páginas oficiais, com as alterações dos últimos três anos, instalou-se o caos. Ninguém sabe o que é o quê neste domínio ou quem é quem.

Está instalada a confusão!

O estatuto de cada uma das entidades - para além da variedade das denominações - é distinto, com distintas composições e remunerações diversas para os que integram o seu corpo dirigente...

Ninguém se entende em meio a tamanha complexidade

E quais as entidades perante as quais respondem ou deixam de responder.”

A quem serve este quadro nebuloso?

Aos cidadãos? À cidadania? Ou ao rega-bofe que tudo isto tem sido e permite os maiores desvarios?

Não será possível pôr ordem no caos?

Torna a indagar-se: a quem serve este estranho estado de coisas?

O consumidor é decerto, como elo mais fraco desta cadeia, o menos beneficiado - paga, em suma, a factura porque tudo nele se repercute e não vê vantagens nestas tão complexas estruturas que só o desservem, afinal...”

Há entidades reguladoras a mais.

Alberto João Jardim tem razão, por exemplo, quando diz que a ERC está a mais.

Basta, nesse passo, que se desenvolva a Auto-Regulação e se institua um tribunal, ao estilo do ICAP, para apreciação dos diferendos que eventualmente estalem.



Seria uma estrutura a menos com que os seus suportes teriam de se preocupar económico-financeiramente com as vantagens daí decorrentes.

Ademais, a expressão americana de que “o regulador é, em tantíssimas situações, capturado pelos regulados” é patente em um sem número de deliberações da ERSE (energias) e da ERSAR (águas), para não referir o mais, nomeadamente a ANACOM.

2. Avaliação do funcionamento dos mecanismos de incorporação dos interesses dos consumidores na actividade regulatória.

A ACOP, por estranho que pareça, não está representada em nenhuma das entidades regulatórias.

E, estranhamente também, não é de uma *ficção de associação* que se trata – **existe, tem associados e é representativa**... num cenário onde os embustes se sucedem e as figurações se montam com o beneplácito dos responsáveis.

Parece haver uma tendência menos transparente de “**contarem sempre com os mesmos, os do costume**”.

A **ACOP** padece dos custos de periferia porque tem a sua sede nacional em Coimbra. E é até discriminada pela DGC ao ver recusadas verbas que lhe deveriam ser consignadas por direito próprio, na sua expressão quase irrisória, mas que são indispensáveis para a realização dos seus objectivos.

A ACOP não vende revistas próprias ou alheias, não é a *longa manus* de uma qualquer “multinacional” e serve deveras os interesses dos consumidores, o que, em rigor, é também, de estranhar neste “jogo de sombras” a que se assiste em Portugal, na “cabra-cega” da hipotética defesa do consumidor, eivada de equívocos e de estranhas cumplicidades.

Ademais, os interesses e direitos dos consumidores são, em regra, protraídos, tanto quanto de fora se capta... o que não enobrece quem quer que seja.

Vide, *v.g.*, um - de entre muitos - ofício da ANACOM acerca da composição de interesses em um litígio que opõe um consumidor a um operador de comunicações electrónicas e em que denega fazê-lo porque tal se não inscreve na sua função...

Por aí se pode conferir que as reguladoras enjeitam a sua carta de missão “sacudindo a água do capote” e remetendo os consumidores para a DGC.

III O ACESSO A UMA JUSTIÇA ACESSÍVEL E PRONTA

1. Os consumidores foram vítimas do legislador ordinário: a supressão de uma justiça não-onerosa, tendencialmente gratuita, consignada na alínea g) do artigo 3º e nos nºs 2, 3 e 4 do artigo 14 da LDC – Lei de Defesa do Consumidor, como segue:

“Art. 3º Direitos do consumidor

O consumidor tem direito:

g) À protecção jurídica e a uma justiça acessível e pronta”

“Artigo 14º Direito à protecção jurídica e direito a uma justiça acessível e pronta

...

2- *É assegurado ao consumidor o direito à isenção de preparos nos processos em que pretenda a protecção dos seus interesses ou direitos, a condenação por incumprimento do fornecedor de bens ou prestador de serviços, ou a reparação de perdas e danos emergentes de factos ilícitos ou da responsabilidade objectiva definida nos termos da lei, desde que o valor da acção não exceda a alçada do tribunal judicial de 1.ª instância.*

3- *Os autores nos processos definidos no número anterior ficam isentos do pagamento de custas em caso de procedência parcial da respectiva acção.*

4- *Em caso de decaimento total, o autor ou autores intervenientes serão condenados em montantes, a fixar pelo julgador, entre um décimo e a totalidade das custas que normalmente seriam devidas, tendo em conta a sua situação económica e a razão formal ou substantiva da improcedência.”*

Com efeito, o art.º 25 do DL 34/2008, de 26 de Fevereiro:

“Norma revogatória

1 - São revogadas as isenções de custas previstas em qualquer lei, regulamento ou portaria e conferidas a quaisquer entidades públicas ou privadas, que não estejam previstas no presente decreto-lei.”

Ora, tal representa significativa perda de direitos com suporte e estrutura constitucional, um abominável golpe que só a apatia dos consumidores (fruto da sua crassa ignorância...) não propiciou uma adequada reacção.

Não é o mesmo, ter acesso a custo zero aos tribunais em acções em que se esgrimem interesses patrimoniais até aos 5000€ no quadro actual, ou ter de suportar as impropriamente denominadas “taxas de justiça” e as custas, nos termos legais.

O que compromete decisivamente o acesso à justiça e põe em causa direitos consignados do antecedente com o timbre constitucional com as inevitáveis consequências daí emergentes.



2. O sistema de Resolução de Litígios de Consumo está subaproveitado. Há a ilusão de que cumprem melhor a sua missão se processarem informação que previna os litígios. Não é essa, porém, a função primária dos centros. Para isso existem ou deveriam existir os Serviços Municipais de Informação para o Consumo (art.º 7º da LDC), que ocupam, com notórias deficiências, 1/6 do território nacional medido pelo nº de municípios.

Ademais, os tribunais arbitrais de competência genérica revestem natureza voluntária, o que os desvaloriza ainda mais.

Há uma sobreposição indesejável de competências com os julgados de paz, que são do mesmo passo órgãos extrajudiciais de administração da justiça.

Para que as coisas funcionem imprescindível será:

- Criar, ao menos, um tribunal arbitral de conflitos de consumo por “*distrito*” (estrutura administrativa que só “existe” porque não houve coragem de extinguir o decrépito e anacrónico lugar de governador civil...)
- Pôr a funcionar, a sério, o CNIACC, que é de âmbito nacional e deveria, por direitas contas, operar supletivamente.

Repare-se que o CNIACC é ainda uma miragem neste deserto de intervenções.

- Não limitar, a vingar o projecto de lei apresentado pelo **deputado José Manuel Ribeiro** de conversão dos tribunais arbitrais voluntários em necessários, aos litígios emergentes de conflitos de consumo em matéria de serviços públicos essenciais, antes transformá-los em tribunais arbitrais necessários para toda a sorte de conflitos de consumo e em termos bilaterais – tanto no que tange aos litígios suscitados pelos consumidores como pelos fornecedores.

Talvez se possa abrir uma excepção e excluir as acções de dívida, que se poderiam manter nos moldes actuais.

Não se admite que haja tribunais arbitrais de conflitos de consumo que hoje não conheçam, em termos de competência em razão do valor, limites e outros, como o caso do de Lisboa, que condicionam os litígios ao montante da alçada da primeira instância, eximindo-se ao mais.

Não se justifica que, à míngua de uma lei de bases da arbitragem de conflitos de consumo, cada um dos centros edite os seus próprios regulamentos: não há dois regulamentos análogos, decalcados de uma base comum (afora o que emerge da lei da arbitragem e seu regulamento).

Afigura-se-nos que a arbitragem deve seguir o modelo vigente em Espanha – ao nível dos municípios, com um juiz togado, a recrutar de entre especialistas (com a especialidade comprovada de direito do consumo) e com juízes leigos, um de banda dos fornecedores, outro da fileira dos consumidores.

Afigura-se-nos de excluir o recrutamento cego de magistrados jubilados dos tribunais superiores, sem qualquer experiência de direito do consumo e sem qualquer preparação específica de base. A menos que comprovem formação de base em um tal domínio.

Afigura-se-nos de enquadrar normativamente os tribunais arbitrais e a arbitragem de conflitos de consumo, como tribunais necessários, em regulamento próprio, atentas as suas especificidades, precedido de uma Lei do Parlamento a consignar a arbitragem, neste particular, como necessária.

A informação deve ser reservada aos serviços municipais – os centros de arbitragem prestá-la-ão acessoriamente, de modo funcional, que não como missão primeira, ao nível da própria composição arbitral dos litígios.

Prever a mediação e a conciliação como relevantes atribuições, enquadrando-as com rigor, já que há equívocos, mormente em matéria de conciliação *ex-aequo et bono*, e dos que devem promovê-la, aspectos que de todo importa superar.

De outro modo, parece não valer a pena manter os actuais tribunais, tendo em conta que, embora limitados pela alçada dos tribunais da primeira instância (o que já não sucede com alguns dos tribunais arbitrais de conflitos de consumo), os julgados de paz oferecem, onde existam, análoga efectividade na tutela dos direitos em crise dos consumidores.

Não se afigura coerente e racional duplicar meios – e é o que ora sucede, com enormes desperdícios depois do enquadramento dos tribunais como necessários, operar a extinção das actuais associações de suporte e da partilha das subvenções, ora em crise pelos “cortes” substanciais do MEIDC (DGC) e dos municípios, e das reduções relativas de financiamento do MJ.

Estabelecer quadros permanentes com exclusão do exercício cumulativo de funções ou de extensões à advocacia de directores e dos mais elementos do quadro técnico-superior, já que não há incompatibilidades legais definidas para o efeito.

Ponto é saber se se justificará o cargo de director, a haver a profissionalização dos juízes e um quadro administrativo ajustado às necessidades.

Fundamental é que se supere as antinomias subsistentes e as ineficácias ora detectadas.

Criadas tais estruturas institucionalmente com um outro figurino poupar-se-ia nas acções de divulgação, propaganda e publicidade.

Com a institucionalização dos tribunais necessários pôr-se-ia termo ao debate acerca da natureza sigilosa das decisões arbitrais, como ocorre em determinados tribunais arbitrais voluntários, com as preclusões pedagógicas – e de revelação jurisprudencial – que o sistema seguido vem propiciando.

Há que aproveitar o ensejo para se reformar profundamente o sistema, de molde a cumprirem-se, em primeiro lugar, necessidades internas e, depois, os imperativos europeus, amiúde repetidos em instrumentos normativos editados pelo Parlamento e pelo Conselho da União Europeia.



Associação Portuguesa
de Direito do Consumo



Socorrendo-nos de um trabalho de investigação de um jusconsumerista anapolino, o Meritíssimo Juiz Marcus da Costa Ferreira, trazemos à colação um estudo comparativo entre os juizados especiais brasileiros e os julgados de paz, deles decalcados, criados com o intuito de se dispensar uma justiça célere, segura e não-onerosa aos cidadãos, *maxime* aos consumidores.

E parece avisado revelar o anexo do estudo e reflexão do aludido especialista, a publicar em próxima edição da RPDC – Revista Portuguesa de Direito do Consumo, para que se torne possível confrontar os dois modelos, afinal, retirando-se daí as pertinentes ilações.

Algo que se protesta apresentar oportunamente por se haver revelado infrutífera a tentativa de abertura tempestiva do arquivo respectivo.

Villa Cortez, Coimbra, aos 17 de Novembro de 2010.

Manuel CASTRO MARTINS - ACOP
Mário FROTA - apDC