

PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES

O movimento dos consumidores, enquanto força organizada e independente, surgiu nos Estados Unidos, por volta dos anos 30, em resposta a um mercado liberalizado e potencialmente desequilibrado. A 15 de Março de 1962 – consagrado como dia mundial dos consumidores – o presidente dos EUA, J.F.Kennedy, perante o Congresso, enumerou pela primeira vez pública e institucionalmente os direitos dos consumidores à segurança, à informação, à escolha e a serem ouvidos. Proferiu então a célebre frase: *consumidores somos todos nós*. O movimento dos consumidores espalhava-se já pela Europa, nomeadamente pelos países onde o mercado livre e concorrencial se manifestava de modo mais acentuado.

Os consumidores na Europa comunitária

O Tratado que instituiu a Comunidade Europeia é omissivo quanto à protecção do consumidor como objectivo político autónomo, sendo parco em referências a esta questão. Contudo, cedo se percebeu que a missão da Comunidade de promover um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seu seio, uma expansão contínua e equilibrada e uma subida acelerada do nível de vida (v. Preâmbulo Tratado Roma e art. 2º), não podia ser alcançada sem medidas de protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, fundamentais à melhoria qualitativa das condições de vida dos europeus.

Embora algumas medidas já tivessem sido tomadas – criação dum *Serviço de Protecção do Consumidor* (só em 1989 autónomo doutras matérias) ou do *Comité Consultivo dos Consumidores* –, o que marca esta política comunitária é a Resolução do Conselho de 14 de Abril de 1975, com o Programa Preliminar da Comunidade Económica Europeia para uma Política de Protecção e Informação dos Consumidores. Aí, consagram-se cinco dos direitos fundamentais dos consumidores:

- Direito à saúde e segurança.
- Direito à protecção dos interesses económicos.
- Direito à formação e informação.
- Direito à indemnização.
- Direito à representação e participação.

Com base naquele e nos programas seguintes (v.g. 2º Programa em 1981, «Novo Impulso» em 1992), a Comunidade desenvolveu, *partilhada e subsidiariamente com os Estados membros* que, por vezes, garantem níveis de protecção mais elevados, medidas sustentadas de política de defesa do consumidor em áreas como: segurança de produtos ou de brinquedos, responsabilidade por produtos defeituosos, crédito ao consumo, vendas ao domicílio, publicidade

enganosa, viagens organizadas, *timesharing*, *overbooking*, contratos à distância, garantia dos bens de consumo, cláusulas contratuais abusivas, comércio electrónico, serviços de interesse geral.

Com o Acto Único (art. 100º-A) e o Tratado de Maastricht (art. 129ºA) vem a consideração dos interesses do consumidor nas outras políticas e a consagração do dever da Comunidade em contribuir para a realização dum elevado nível de defesa dos consumidores atingindo-se, assim, a base legal necessária aos avanços daquela política.

O Tratado de Nice (art. 153º) afirma que a Comunidade contribuirá para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses. Essa acção é empreendida com recurso a: a) medidas adoptadas em aplicação do artigo 95º no âmbito da realização do mercado interno; b) medidas de apoio, complemento e acompanhamento da política seguida pelos Estados membros.

O reforço do papel das organizações de consumidores, as acções de educação e de informação ou referentes ao acesso dos consumidores à justiça e à resolução judicial e extrajudicial de conflitos, surgem em execução dos programas, planos e estratégias plurianuais em matéria de protecção do consumidor, adoptados pela Comunidade e pelos Estados. Tais medidas visam permitir aos consumidores tirar partido das potencialidades do mercado interno, aberto e concorrencial.

A actual estratégia comunitária 2002-2006, de 7 de Maio de 2002, elenca três objectivos a alcançar:

- 1). *Nível elevado comum de protecção dos consumidores*, a resultar de acções concretas que pretendem assegurar o respeito pelos princípios básicos do consumidor europeu.
- 2). *Aplicação eficaz das regras de protecção dos consumidores*. O quadro jurídico comunitário confere em geral, ao consumidor europeu, um elevado nível de protecção. Mas a sua aplicação prática e execução exige um conjunto de acções que passam, designadamente, pelo reforço da cooperação administrativa entre as autoridades nacionais responsáveis pela protecção do consumidor, pela adopção de mecanismos de resolução judicial e extrajudicial de conflitos de consumo e pelo tratamento das queixas dos consumidores. O Regulamento n.º2006/2004, aprovado a 27 de Outubro de 2004, sobre a cooperação entre responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor, implicará alterações ao modo de actuação destas entidades.
- 3). *Participação adequada das organizações de consumidores nas políticas comunitárias*. A Comunidade tem reforçado o apoio à intervenção activa de organizações representativas dos consumidores na elaboração das políticas comunitárias, à criação de projectos educativos e à

aquisição de competências tendo em vista o *empowerment* destas organizações e, por essa via, o *empowerment* do próprio consumidor.

Quem é o consumidor?

É a pessoa singular que, nas suas transacções, age fora duma actividade comercial/profissional. O *conceito europeu de consumidor* é a de um consumidor médio, normalmente informado e razoavelmente atento e advertido

10 princípios básicos

1. Compre o que quiser, onde quiser.
2. Se não funciona, devolva.
3. Elevadas normas de segurança para géneros alimentícios e outros bens de consumo.
4. Saiba o que come.
5. Os contratos devem ser justos para os consumidores.
6. Por vezes, os consumidores podem mudar de opinião.
7. Facilitar a comparação de preços.
8. Os consumidores não devem ser induzidos em erro.
9. Protecção durante as férias.
10. Vias de reparação eficazes em caso de litígios transfronteiriço.

Doc. Informativo da Comissão Europeia, 20/07/04

Algumas medidas da política europeia em matéria de protecção do consumidor

Com um mercado único, uma moeda única e um acesso não tradicional a produtos e serviços, abrem-se novas oportunidades para as empresas e para os consumidores. A acção política da Comunidade tem-se pautado por um, por vezes difícil, equilíbrio entre um conjunto de regras que garantam a protecção da saúde, segurança e interesses económicos do consumidor e a liberdade de circulação de produtos, serviços e capitais, reforçando a confiança do consumidor e das empresas no mercado único.

Naquele contexto, a informação ao consumidor e as acções que o habilitem a tomar decisões correctas quanto aos seus direitos e deveres surge como um direito basilar da política de defesa

do consumidor, continuamente reforçado, nomeadamente, no tocante à informação pré-contratual e à criação de redes que permitam veicular rápida e eficazmente a informação.

Normas de rotulagem. Surgem como medidas de execução do direito à informação – suficiente e apta à escolha por parte do consumidor. Entre outras, existem normas sobre produtos (i) alimentícios: regime geral dos géneros alimentícios; alegações nutricionais; produtos biológicos; (ii) não alimentícios: aparelhos domésticos, cosméticos; detergentes; e (iii) perigosos (substâncias e preparações). Acrescem regras relativas a menções específicas (indicações geográficas e denominações de origem; Rótulo ecológico CE; Marcação CE de conformidade) ou obrigatoriedade de indicação dos preços. O direito à informação encontra-se, também, assegurado em legislação relativa a contratos específicos, não esquecendo a publicidade enganosa, comparativa e a efectuada por radiodifusão.

Sistema de troca rápida de informações (RAPEX). Instituído para produtos com risco grave para a saúde e segurança que exijam rápida intervenção no mercado, os Estados, comunicam à Comissão informações sobre o produto, descrição do risco e estudos que o avaliem, medidas tomadas, distribuição noutros países, etc.

Rede FIN-NET. Auxilia a resolução extrajudicial de litígios transfronteiriços na área dos serviços financeiros (banca e seguros).

Segurança alimentar. A Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos aconselha e apoia cientificamente a elaboração das normas e políticas comunitárias que afectem a segurança dos alimentos. Em curso está a reforma da legislação comunitária, incluindo normas sobre responsabilidade das empresas pela segurança dos produtos e sua retirada do mercado, bem como a rastreabilidade dos produtos alimentares e procedimentos para situações de emergência alimentar.

Área dos serviços financeiros. Esta área é de particular importância para o consumidor e desde cedo ocupou a agenda comunitária. Destaca-se: (i) a directiva do crédito ao consumo (em revisão) assegurando entre outros, um período de reflexão, obrigações de informação e duma Taxa Anual Efectiva Global (que inclui juro e todas as demais despesas com o crédito, para permitir melhor avaliação e comparação do custo); (ii) a Directiva da comercialização à distância dos serviços financeiros a consumidores; (iii) a equivalência de certas despesas bancárias transfronteiriças às nacionais (levantamentos com cartões e pagamentos até 12.500€ ou transferências entre contas bancárias).

Outras directivas relevantes. Responsabilidade por produtos defeituosos, contratos fora dos estabelecimentos, viagens organizadas, *timesharing*, contratos negociados à distância, venda e garantia dos bens de consumo, cláusulas contratuais abusivas, comércio electrónico. Em algumas destas directivas é conferido ao consumidor um período de reflexão e um direito de livre resolução do contrato. A directiva 98/27/CE permite a certas entidades obter uma injunção num tribunal doutro Estado membro, para cessar práticas comerciais com esse Estado que lesem os *interesses colectivos dos consumidores* de um outro Estado.

As organizações da sociedade civil e as suas causas

Em Portugal, a Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), constituída em Abril de 1974, abriu o caminho do associativismo nesta área. Hoje, várias organizações, algumas com origem sindical (ex. UGC-União Geral do Consumidores) ou cooperativa (ex. Fenacoop), a nível nacional (ex. ACOP-Associação de Consumidores de Portugal) ou regional (ACRA-Associação dos Consumidores da Região Autónoma dos Açores), em representação dos interesses gerais ou específicos (ex. consumidores de água), desempenham papéis de relevo na sociedade civil.

Como noutros países europeus, o movimento associativo nacional tem procurado parceiros em organizações de âmbito europeu e internacional como, entre outros, o *Bureau Européen des Unions de Consommateurs* (BEUC) ou a *Consumers Internacional* veiculando, assim, a sua mensagem em *fora* mais alargados e expandido as suas actividades a novas e relevantes áreas, de que são exemplo a representação dos consumidores no processo de normalização, o ambiente e o desenvolvimento sustentável. Embora a panóplia de matérias que, a cada momento, preocupam o consumidor e as suas organizações seja muito mutável pela evolução e introdução de novos produtos, serviços e métodos de vendas, são causas recorrentes, cujos objectivos não foram ainda plenamente atingidos, a segurança alimentar, os contratos à distância, os serviços de interesse geral e o acesso do consumidor ao direito e à justiça.

Que fazer em caso de violação dos seus direitos enquanto consumidor ?

As características próprias dos conflitos de consumo (frequentemente, conflitos de pequeno valor, atingindo, muitas vezes, um número significativo de consumidores que não se conhecem) têm justificado uma especial atenção com o acesso do consumidor à justiça, a redobrar quando o conflito é *transfronteiriço*.

É que, se poucos são os consumidores que recorrem aos tribunais para resolver um conflito de consumo, a *fuga* ao sistema judicial acentua-se quando o conflito envolve um Estado diferente do do consumidor.

A *REDE EJE* para os conflitos de consumo transfronteiriços é composta por um ponto de contacto em cada Estado. Estes coincidem, em geral, com os Centros Europeus do Consumidor (CEC) e funcionam em ligação com os mecanismos de resolução extrajudicial notificados à Comissão Europeia como cumprindo as recomendações por ela emanadas. Visam essencialmente informar os consumidores sobre mecanismos alternativos de resolução de conflitos e ajudar a superar dificuldades nas queixas transfronteiriças (ex. língua), acompanhando a sua resolução. Os *Centros Europeus do Consumidor* ou *Euroguichets*, existentes em todos os Estados, dão informações e assistência aos consumidores nas transacções transfronteiriças. Também realizam estudos sobre a aplicação da legislação europeia e o estado do mercado interno, comparando preços entre vários países.

Se o conflito não tiver relação com outro Estado Membro da União, o consumidor pode dirigir-se aos organismos que prestam informação sobre os direitos e, seguindo com a queixa, tentar a mediação, conciliação ou arbitragem. Em Portugal existem vários centros de informação, mediação, conciliação e arbitragem de conflitos de consumo, autorizados pelo Ministério da Justiça para realizar arbitragens e notificados pelo Instituto do Consumidor à Comissão (por serem conformes às Recomendações europeias e integrando a REDE EJE). O consumidor pode, ainda, recorrer à sua associação de consumidores ou, para uma primeira abordagem e caso o seu município tenha esse serviço, a um centro autárquico de informação ao consumidor.

A via extrajudicial não interrompe prazos, sendo o recurso à via judicial sempre uma opção (pela Lei de Defesa do Consumidor, até certo valor, o consumidor está isento de preparos em processos onde pretenda a protecção dos seus interesses ou direitos, a condenação por incumprimento do fornecedor de bens ou serviços ou a reparação de perdas e danos por factos ilícitos ou responsabilidade objectiva). Mas, se o caso estiver na competência dos centros (gerais ou especializados) e consumidor e profissional aceitarem submeter-se à arbitragem, a decisão do árbitro (em regra, um magistrado), tem o valor da decisão do tribunal.

o dificuldade em encontrar o organismo adequado para o seu conflito de consumo, o consumidor pode contactar o Instituto do Consumidor, que reencaminhará a reclamação, auxiliando no necessário.

Se o conflito envolver um profissional doutro Estado, o consumidor está perante um conflito transfronteiriço, devendo contactar o ponto de contacto nacional para a rede extrajudicial de conflitos de consumo (CEC), que pode prestar informações, encaminhar para o organismo adequado e auxiliar o consumidor em questões práticas.

O que pensam os europeus?

De acordo com o Eurobarómetro, 48.5% dos europeus acredita possuir, nos seus próprios países, um elevado nível de protecção enquanto consumidores. Contudo, os níveis de confiança variam bastante de país para país e nota-se uma grande discrepância entre o Norte e o Sul da Europa. A confiança mais elevada regista-se na Finlândia (83.6%), seguida da Suécia (72.4%) e da Dinamarca (71.6%), enquanto que os valores mais baixos encontram-se em Portugal (29.7%), Itália (21.9%) e Grécia (19.9%).

No que toca às associações de consumidores, e de acordo com a mesma sondagem, apenas 22.1% dos consumidores europeus pensa que aquelas estão suficientemente envolvidas na formulação da política de protecção dos consumidores nos seus países; 56.8% sente que se deveriam envolver mais e 21% responde não saber. Os Estados onde uma maior percentagem de pessoas respondeu que as associações de consumidores estão suficientemente envolvidas na formulação da política de defesa dos consumidores foram Portugal (38,2%) Holanda (33.1%) e Dinamarca (30.9%).

Finalmente, 73% dos consumidores europeus considera que os custos duma acção judicial é demasiado elevado quando comparado com o valor dos produtos ou serviços objecto do litígio (percentagem maior na Alemanha (81%) na Bélgica (79%). 59% dos consumidores europeus ouviu falar de mecanismos extrajudiciais para a resolução de conflitos de consumo (Portugal regista um crescimento de 15 pontos relativamente ao inquérito anterior) e 2/3 dos consumidores europeus afirmaram que se tivessem de apresentar uma queixa sobre um produto ou serviço recorreriam a este tipo de organismo.

A defesa dos consumidores na Constituição Europeia

A Constituição Europeia, mantendo a política de consumo *competência partilhada* com os Estados membros (art. I-14º n.º 2, alínea f)), reflecte evoluções e conquistas no domínio da protecção dos consumidores assumindo, por várias vezes, a necessidade de ter em consideração os seus interesses.

Desde logo, a *Carta dos Direitos Fundamentais da União* confere aos direitos dos consumidores visibilidade e clareza, incluindo no *Título IV – Solidariedade* da *Carta dos Direitos Fundamentais da União* o reconhecimento e respeito pelo acesso a serviços de interesse económico geral (art. II-96º) e o dever de assegurar, na definição e execução de todas as políticas e acções da União, um elevado nível de protecção da saúde humana (art. II-95º), do ambiente e melhoria da sua qualidade de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável (art. II-97º) e um elevado nível de defesa dos consumidores (art. II-98º).

Ter-se-ia podido, quiçá, ir mais além na Carta dos Direitos Fundamentais da União, concretizando alguns dos direitos reconhecidos aos consumidores. Mas, a necessidade de acautelar os interesses concretos e gerais dos consumidores encontra consagração noutros artigos do texto da Constituição:

- no reconhecimento do carácter transversal da política de defesa dos consumidores. «As exigências em matéria de defesa dos consumidores são tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e acções da União» (art. III-120º);
- na manutenção da afirmação da incompatibilidade com o mercado único e proibição de práticas abusivas que limitem a *produção, a distribuição ou o desenvolvimento técnico em prejuízo dos consumidores* (art. III-162º);
- na exigência que a Comissão, nas suas propostas em matéria de saúde, segurança, protecção do ambiente e defesa dos consumidores, se baseie num nível de protecção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos, objectivo a prosseguir igualmente pelo Parlamento Europeu e o Conselho (art. III-172 nº3);
- na manutenção como um objectivo da política agrícola comum a preocupação em que os fornecimentos aos consumidores sejam efectuados a preços razoáveis (art. III- 227º 1 e);

– na incorporação, no núcleo fundamental de deveres da Comunidade, do dever de *assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores e contribuir para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses*. (Secção 6. Defesa dos consumidores do Capítulo III- Políticas noutros domínios do Título III – Políticas e acções internas, o art. III – 235º).

Para saber mais:

Comissão Europeia

<http://europa.eu.int>

Política dos Consumidores

http://europa.eu.int/comm/consumers/index_pt.htm

Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA)

www.efsa.eu.int/

Bureau Européen des Unions de Consommateurs

www.beuc.org

European Consumer Safety Association

www.ecosa.org/

European Community of Consumer Co-operatives

www.eurocoop.org/home/en/default.asp

OECD Committee on Consumer Policy

www.oecd.org

Consumers International

www.consumersinternational.org/homepage.asp

Instituto do Consumidor

www.consumidor.pt

Centro Europeu do Consumidor

www.consumidor.pt/cec/

Agência Portuguesa de Segurança Alimentar

www.agenciaalimentar.min-agricultura.pt/

Inspecção Geral das Actividades Económicas

www.igae.pt

DECO Ass. Portuguesa para a Defesa do Consumidor

www.deco.proteste.pt

UGC União Geral dos Consumidores

www.ugc.pt

FENACOOP Fed. Nacional Cooperativas de Consumidores

www.p-coopconsumo.pt/fenacoop/index.php

Centros com competência específica:

Sector Automóvel

www.centroarbitragemsectorauto.pt

Seguros automóveis

www.cimasa.pt/website