

# PROGRAMA DO XXIII GOVERNO CONSTITUCIONAL

## PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES

*(uma mão cheia de nada e outra de coisa nenhuma?...)*

### UMA ANÁLISE DESPRETENSIOSA

#### RESUMO

O autor passa em revista o Programa do Governo, apresentado ao Parlamento no dia 1.º de Abril em curso, no que em particular se afere à política de consumidores.

O programa, sem uma “coluna vertebral” adequada, parece reproduzir em parte o que a Nova Agenda Europeia que a lume veio a 13 de Novembro de 2020 exprime, sem se revelar consequente no que às estritas necessidades do País e da sua massa de consumidores se impõe.

No mais, voga por entre minudências, não distinguindo entre as **linhas mestras** que deveriam enformá-lo e os meros actos de execução ou pontuais intervenções reclamadas pelas circunstâncias, *v.g.*, como o de “acompanhar e aprofundar o **Livro de Reclamações**, o desenho de **injunções** no quadro das atribuições e competências dos reguladores, ou de medidas repetidas à exaustão, sem sucesso, como a revisão do Código da Publicidade ou do regime das **acções colectivas** (aliás, imposição de directiva que remonta a 25 de Novembro de 2020 cuja data-limite aponta para 25 de Dezembro do ano em curso e que o Estado terá imperativamente de transpor) ou a avaliação do **quantum** das comissões bancárias... Ou, então, como o facto de eleger a **Comissão das Cláusulas Abusivas**, como estruturante de um Programa quando, por direitas contas, deveria estar de pé já a 26 de Julho de 2021, mercê de lei do Parlamento que o impusera de modo indeclinável por forma a que entrasse em pleno em vigor a 25 de Agosto p.º p.º O que, por negligente omissão, não ocorreu com notórios reflexos no estatuto do consumidor e nos equilíbrios da ordem jurídica interna.

Ou pretender decalcar do **Plano Quinquenal da União Europeia** (a Nova Agenda) medidas que exorbitam directamente da competência estrita das competências das autoridades nacionais, como a cooperação internacional que releva de propósitos e projectos à escala europeia, como os que percipientemente se enunciam na Nova Agenda Europeia de 13 de Novembro de 2020.

É sumamente frustrante que o Programa que ora veio a lume não considere como fundamental domínio o que releva do **Título dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais** com uma aura peculiar enquanto envolve os cidadãos-consumidores na sua articulação por segmentos de mercado cada vez mais complexos e propiciadores de ignóbeis actos de sujeição e exploração.

Além do mais, nem sequer há um qualquer enquadramento das coordenadas da crise e seus reflexos nos rendimentos das famílias, no aprovisionamento de produtos, açambarcamento, especulação, em particular dos bens de primeira necessidade, e bem assim do choque petrolífero e dos impostos que recaem inapelavelmente sobre os serviços de interesse económico geral a roçar a indignidade.

# LIVING LAB DOS CONSUMIDORES / aditec

No final, num exercício simples e despretensioso, os aspectos fulcrais que, em nosso entender, deveriam figurar num autêntico, autónomo e genuíno Programa no segmento de políticas de que se trata, com a modelação do edifício legislativo, a conformação de instituições em ordem à promoção dos interesses (formação e informação dos consumidores, como meio de prevenção de litígios) e à protecção dos direitos mediante a conciliação **ex aequo et bono**, eventualmente a mediação com fortes traços de tutela directa e a dirimição dos conflitos mediante a intervenção de um terceiro julgador.

§

§                    §

Eis o teor de parte do **Programa do Governo**, apresentado no 1.º de Abril de 2022, no que à **política de consumidores** se reconduz:

“Nos últimos dois anos, foram concretizados importantes progressos no reforço dos direitos dos consumidores. A extensão dos **prazos de garantia dos bens móveis**, a **proibição da obsolescência programada**, a **regulação** – em alguns casos pioneira na União Europeia – **de ecossistemas digitais**, assim como o alinhamento da política de consumidores com a transição verde, comprovam, entre outros, a centralidade da defesa do consumidor.

Importa, no entanto, continuar a acompanhar as dinâmicas de consumo, que sofreram alterações no âmbito do contexto pandémico, com o objectivo de reforçar direitos, prevenir conflitos ou, quando os mesmos se verifiquem, disponibilizar condições adequadas para a sua resolução.

A política de consumidores deve ocupar um espaço decisivo na recuperação económica, a nível nacional e a nível europeu.

Deste modo, dar-se-á também seguimento à ‘**Nova Agenda [Europeia] do Consumidor**’, cujas conclusões foram aprovadas no âmbito da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, com enfoque na transição gémea (verde e digital), na cooperação e nos consumidores mais vulneráveis.

Nesse sentido, o Governo propõe-se a:

- **Instituir o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor e o Portal do Consumidor**, numa lógica de balcão único, aprofundando e articulando ferramentas e mecanismos, existentes e a criar, por forma a reforçar a notoriedade dos direitos dos consumidores e das diferentes respostas para o seu esclarecimento e eventual resolução de conflitos;
- Definir o **Estatuto do Consumidor Vulnerável**, o qual contemplará um conjunto de critérios e respectivos direitos correspondentes a esta condição;
- Criar a **Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais**, de modo a prevenir o uso de cláusulas contratuais gerais abusivas e dar visibilidade adicional aos prestadores de

bens e serviços que incluem cláusulas contratuais declaradas judicialmente como abusivas nos seus contratos de adesão;

- Rever o **Código da Publicidade**, definindo mecanismos para limitar o contacto de teor comercial com consumidores à sua expressa declaração de disponibilidade nesse sentido, assim como prevenir e punir as técnicas agressivas e inapropriadas de vendas e publicidade;
- Rever o **regime jurídico das acções colectivas**, para protecção dos interesses colectivos dos consumidores;
- Transmitir aos consumidores o maior conjunto de **informação possível sobre a composição dos produtos agro-alimentares, a sua origem**, bem como o impacto ambiental da sua produção, estimulando a adopção de hábitos de vida saudáveis;
- Definir e difundir, em cooperação com as associações de produtores e as associações de consumidores, um **Índice de Reparabilidade de Produtos**, prosseguindo a adopção de instrumentos que permitam ao consumidor obter informação e compará-la, no que à vida útil dos produtos diz respeito;
- Garantir a dinamização da **Rede de Apoio ao Consumidor Endividado**, com o intuito de assegurar uma resposta de acompanhamento próxima, ágil e permanente em casos de sobreendividamento;
- Avaliar o **quadro regulatório das comissões bancárias**, assegurando os princípios da transparência ao consumidor e da proporcionalidade face aos serviços efectivamente prestados e continuando, simultaneamente, a assegurar a inexistência de comissões associadas ao levantamento de dinheiro e outros serviços disponibilizados nas Caixas Multibanco;
- Dar continuidade ao **reforço dos recursos humanos e materiais da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)**, prevendo o alargamento do seu mapa de pessoal, no sentido de garantir a protecção dos consumidores e a sã e leal concorrência, e atendendo aos desafios e oportunidades da transição digital, designadamente implementando o sistema de tramitação electrónica das contra-ordenações económicas;
- Acompanhar e **aprofundar o Livro de Reclamações**, hoje disponível nos formatos físico, electrónico e móvel, como instrumento crucial da política pública de defesa do consumidor, assegurando que o mesmo constitui uma base para a indemnização e não apenas para aplicação de eventual coima;
- Criar condições para o **alargamento e modernização da rede de centros de arbitragem de consumo**, designadamente no que concerne à sua presença territorial e através da criação de uma plataforma digital para resolução alternativa de litígios;

- Permitir que as **entidades reguladoras** determinem, mediante **injunção, a restauração da situação anterior à prática da infracção;**
- Apostar na promoção de iniciativas de **informação, sensibilização e capacitação, dirigidas sobretudo aos consumidores mais vulneráveis** e com especial enfoque em domínios que carecem de maior divulgação;
- Continuar a fomentar a **cooperação a nível europeu e internacional**, factor cada vez mais relevante para a protecção dos consumidores, nomeadamente no âmbito das compras online.

## Comentário:

**1. Não há, em especial, um qualquer membro do Governo a quem incumba, de modo visível, como noutras circunstâncias, a pasta da política de consumidores quer na vertente da promoção (educação e formação) quer na da protecção (a tutela singular e colectiva dos interesses e direitos do consumidor):**

- 1.1. Ou – como direitos fundamentais que são – se inscreveria numa **Secretaria de Estado da Justiça** ou,
- 1.2. Como preferentemente se advoga, dada a relevância de políticas consequentes neste particular, na **Presidência do Conselho de Ministros**, como sinal da importância conferida a domínio que se prende com o quotidiano das gentes e sua condição no quadro da qualidade de vida.
2. Nem se sabe se ficará na pasta *compósita e descaracterizante* do **Turismo, Comércio e Serviços**: será sempre “*areia demais*” para *tamanha camioneta*... a tomar-se a sério uma qualquer política de consumidores que Governo nenhum poderá menosprezar;
- 2.1. Admitir-se-ia um tal apagamento se se encarasse a criação da figura maior do **Provedor do Consumidor (Ombudsperson)** com confortáveis e consequentes serviços a ele reportados no quadro de um amplo leque de atribuições e poderes;
- 2.2. Nessas circunstâncias, uma mera **direcção-geral** bastaria para assessorar o Governo na transladação das políticas europeias para o espaço nacional.
3. A “**primeira bola a sair do saco**”, como se se tratasse de algo confortável ou triunfante originalidade lusa,

“A extensão dos **prazos de garantia dos bens móveis**, a **proibição da obsolescência programada**, a **regulação** – em alguns casos pioneira na União Europeia – **de ecossistemas digitais**, assim como o **alinhamento da política de consumidores com a transição verde**, comprovam, entre outros, a centralidade da defesa do consumidor.”

- 3.1. Os **prazos de garantia nem são originais**: perfilam-se com os de Espanha, cuja lei é anterior à que veio a lume, em Portugal, a 18 de Outubro pretérito, e

- em período superior a seis meses; os prazos de garantia, em debate no Parlamento, bem mais confortáveis e consequentes foram-no de todo ignorados e inscreviam-se, de resto, no que ora a Comissão Europeia tende a considerar no quadro da Revisão da Directiva Venda de Bens.
- 3.2. A proibição da ***obsolescência programada***, que decorre das Resoluções de 4 de Julho de 2017 e 25 de Novembro de 2020, nem é original nem sequer está formulada em termos indeclináveis;
  - 3.3. A ***antecipação no que tange à responsabilidade no quadro dos serviços veiculados pelas plataformas digitais*** constitui matéria, de resto, já prevista no Regulamento dos Serviços Digitais que o Parlamento Europeu aprovou recentemente (e está nos seus ajustes finais).
  - 3.4. E o mais – ***transição ecológica e transformação digital*** – decorre da ***Agenda Europeia do Consumidor*** (Plano Quinquenal de Acção da União Europeia – 2021/2025), a cujos contornos e conteúdo o Estado português terá de se afeiçoar, sem que se lhe reconheça eventual mérito nesse particular: ponto é que cumpra as obrigações a que forçosamente se adscreverá, o que nem sempre ocorre com pontualidade, eficácia e eficiência, como o não ignora qualquer observador, ainda que menos criterioso e atento.
4. Curial será que o Governo se preocupe – se é que a asserção, nos seus contornos formais, não seja algo mais “***pour épater le bourgeois***” – em conferir forma ao ***Sistema Nacional de Defesa do Consumidor*** que é algo que, em rigor, inexiste, pese embora as declarações em contrário de banda oficial, desde há muito e desde sempre. Para tanto,
- 4.1. Urge legislar para que as ***empresas-associação*** [ou as ***associações-empresa***], como é iniludivelmente o caso da Deco-Proteste, Limitada, subsidiária da ***EUROCONSUMERS, S.A.***, de origem belga e com sede no Luxemburgo, sejam banidas deste quadrante, por forma a que se dê expressão efectiva e real a associações de consumidores autênticas, autónomas e genuínas fora da esfera de promiscuidades instaladas entre nós (não se ignore o quanto combate a União Europeia o financiamento das ***acções colectivas*** por ***empresas*** com interesses manifesto em tais pleitos como pelos ***Fundos abutres*** que espreitam oportunidades desmedidas, como se adverte de todas as latitudes];
  - 4.2. Há que criar ***Serviços Municipais do Consumidor***, em decorrência do que prescreve há um quarto de século a ***Lei-Quadro de Defesa do Consumidor***, serviços de sua natureza autênticos, autónomos e genuínos, fora do decadente quadro e dos arremedos dos ***centros ou gabinetes de informação do consumidor***, adstritos aos municípios, sem a dignidade própria de Serviços com expressão e relevância, como há que forçosamente reconhecer;
  - 4.3. De análogo modo, há que conferir expressão aos ***Conselhos Municipais de Consumo***, de todo inexistentes e indispensáveis como motores locais de concertação da economia e dos direitos de todos, afinal:

- 4.4. Há que articular uma efectiva concatenação de actividades e interesses das **entidades regulatórias** em cujo cerne se ache a execução de políticas de salvaguarda do consumidor e a soma de interesses legítimos em tal domínio radicados, como decorre, aliás, do nem sempre lembrado artigo 47 da Lei-Quadro que em 2013 constituiu inovação, como forma de obstar à captura dos reguladores pelos regulados, como é patente nas sete partidas do globo onde quer que se hajam instituído;
  - 4.5. A reformulação do decadente e **inoperante Conselho Nacional do Consumo** com uma representação condigna das associações de interesse económico e de consumidores e a sua **articulação em Comissões** assentes nas especialidades por que tais domínios se desdobram, de molde a tudo topar e prover;
  - 4.6. A reformulação dos **Tribunais Arbitrais de Conflitos de Consumo** em **Julgados de Paz** (ou com outra qualquer formulação) de natureza especializada em que o montante dos litígios seja bem mais expressivo que os 5 000€ actuais (valor da alçada da primeira instância), a título de tribunais necessários, já que os julgados de paz apreciam e julgam, no âmbito das suas competências, pleitos cuja utilidade económica orce os 15 000€, numa disparidade nada recomendável: e que haja, ao menos, um julgado de competência especializada em cada distrito, com uma dimensão ajustável às necessidades experimentadas; mas de todo se ensaie a discussão e se atinja pela eficiência e pela economia de recursos o modelo mais ajustado à realidade;
  - 4.7. A instituição, afinal, do **Sistema Nacional** envolve deveras todos estes passos, com um sistema eficaz e eficiente de gestão de reclamações institucionalmente afinado;
  - 4.8. Decerto que seria – em temos de adequação procedural – de encarar o ressurgimento de uma **Comissão de Apreciação das Contra-Ordenações em Matéria Económica** para obviar ao sistema, fora da filosofia do “*Ordnungswidrigkeit*”, que o **PRACE** de Sócrates trouxe a lume em 2007, com a outorga do poder de inflicção à hierarquia de topo de cada um dos serviços, com prejuízos inegáveis e inenarráveis a uma harmonia e a uma congruência entre penalidades a aplicar aos infractores.
5. A criação de um **Estatuto do Consumidor Vulnerável** não poderá constituir mais um exercício de hipocrisia, como o que ancora, por vezes, no deflagrar das “tarifas sociais” aos consumidores carenciados, com custos inenarráveis, como os que emergem designadamente, como em tempos alertáramos a comunidade jurídica nacional, para os ominosos e usurários juros das custas judiciais a prestações, mais significativas que as oferecidas no mercado pelas sociedades financeiras de aquisições a crédito: ao invés, pois, do que ocorre com o Estado que lança autênticas operações usurárias sobre os indigentes... ante a estupefacção dos néscios e a placidez dos responsáveis públicos “atentos, veneradores e obrigados”...

Aliás, tais preocupações [as de um peculiar desvelo face às distintas camadas de **vulneráveis** ou **hipervulneráveis**] arrancam (da) e remontam à **Nova Agenda Europeia do Consumidor** que a lume veio a 13 de Novembro de 2020, como sem dificuldade se pode alcançar da leitura do óbvio no seu ponto 3.4. "**Dar resposta às necessidades específicas dos consumidores**", a saber,

"...certos grupos de consumidores podem, em determinadas situações, ser particularmente vulneráveis e necessitar de salvaguardas específicas. A **vulnerabilidade dos consumidores** pode ser determinada em função de circunstâncias sociais ou de características específicas de consumidores individuais ou de grupos de consumidores, tais como a idade, o género, a saúde, a literacia digital, a numeracia ou a situação financeira. A falta de acessibilidade pode colocar os idosos ou as pessoas com deficiência em situações de exclusão ou limitar as suas interacções. Estas formas de vulnerabilidade podem ter sido exacerbadas pela actual pandemia, mas existem independentemente da mesma.

... Actualmente, a **crescente vulnerabilidade financeira de muitos agregados familiares** da UE é especialmente preocupante.

...

**A acessibilidade dos preços** é crucial para garantir o acesso a produtos e serviços pelos consumidores de baixos rendimentos, como sublinhado pela Rede Europeia de Política Social...

... A Recomendação da Comissão sobre a **pobreza energética** proporciona aos Estados-membros orientações sobre as **formas de combater a pobreza energética, a fim de capacitar os consumidores de energia vulneráveis**.

...

**Os idosos e as pessoas com deficiência** têm necessidades específicas em matéria de consumo. É importante assegurar a disponibilidade de informações claras, simples e acessíveis em linha e fora de linha, em conformidade com os requisitos da UE em matéria de acessibilidade dos produtos e serviços.

...

**As crianças e os menores estão particularmente expostos** em linha a práticas comerciais enganosas ou agressivas.

...

As crianças estão também particularmente expostas aos riscos relacionados com os produtos...

...

A Directiva 2004/113/CE95 garante a **igualdade de tratamento entre homens e mulheres no acesso a bens e serviços e seu fornecimento**. Tal garante a protecção contra, por exemplo, a **recusa de acesso a serviços de crédito para mulheres grávidas**, com base numa potencial perda de rendimento esperada, ou a exclusão de mães solteiras de determinados serviços financeiros com base numa percepção de risco de incumprimento mais elevada. A Directiva 2000/43/CE96 também estabelece um **quadro jurídico para o combate à discriminação com base na origem racial ou étnica**, com vista a pôr em prática nos Estados-Membros o princípio da igualdade de tratamento.

...

**O risco de discriminação é por vezes agravado pelos algoritmos utilizados por certos fornecedores** de bens e serviços e que podem ser formulados com base em preconceitos muitas vezes resultantes de expectativas culturais ou sociais preexistentes.

...

Por último, os dados da **economia comportamental** mostram que os comportamentos dos consumidores são frequentemente afectados por preconceitos cognitivos, especialmente em linha, que podem ser explorados pelos operadores para fins comerciais. Estas novas formas de riscos podem afectar praticamente todos os consumidores. As obrigações de transparéncia são certamente importantes para combater as assimetrias de informação (tal como referido acima no contexto da transformação digital), mas é necessária uma avaliação mais aprofundada para determinar a necessidade de medidas adicionais para fazer face a esta forma dinâmica de vulnerabilidade.”

6. No que tange à criação da **Comissão das Cláusulas Abusivas** [“Criar a Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais”, como emerge do Programa sob análise], de modo a prevenir o uso de [**condições gerais dos contratos**] abusivas e dar visibilidade adicional aos prestadores de bens e serviços que incluem cláusulas contratuais declaradas judicialmente como abusivas nos seus contratos de adesão”, só por ironia figurará no Programa do Governo.

Com efeito, a **Comissão** deveria, **por imperativo legal**, estar estruturada em sessenta dias a contar de 28 de Maio de 2021 (Lei n.º 32/2021, de 27 de Maio), ou seja, a **26 de Julho de 2021**, por forma a entrar em funcionamento em **25 de Agosto do ano transacto**. Volvidos mais de 8 (**oito meses**) sobre a data em que deveria estar constituída, surge agora como **um dos magnos objectivos do programa do Governo**, que é, afinal, da mesma cor do de pretérito, que se revelou omissa a um tal propósito no que tange à consecução das providências devidas, no passado recente.

De lamentar que tal haja ocorrido. A interrogação que paira no ar é de quanto tempo carecerá ainda o Governo que acaba de ser empossado para pôr **preto no branco** uma tal estrutura, de suma relevância, aliás, para o dia-a-dia do tráfego jurídico.

7. A revisão do “**Código da Publicidade**”, propósito que ora se renova, é outro dos trabalhos de Sísifo, permanentemente recomeçado e protraído...

Não há legislatura em que um tal adorno se não ponha na mesa de cabeceira de quantos o reclamam, de modo inconsequente, porém.

Elementar seria, para que de novo não avultasse a impiedosa crítica (oportuna e fundada como a do saudoso Jorge Pegado Liz, que nos falecerá doravante) , que se fundisse num só diploma a matéria alusiva à **Publicidade** e às **Práticas Comerciais Desleais**, numa versão actualista da **comunicação e das práticas comerciais** ante os novos quadros que se vêm desenhando a partir da sociedade digital e das ameaças que dela emergem. Mas há um enorme hiato entre o propósito manifestado e a consecução do projecto, que fica invariavelmente em “**água de bacalhau**”...

8. “**Rever o regime jurídico das acções colectivas**” surge como outro passo **relevante** do Programa do Governo, nesta que é a última das matérias nele compendiadas”, decerto residual porque de todo não se poderia deixar sobre tal de verter meia dúzia de proposições, sob pena de grave escândalo: a revisão em vista da consagração da **acção colectiva europeia** (com a fusão dos objectivos nela condensados das providências **inibitorias** e **reparatórias**) nada tem de novidade. Desde 25 de

Novembro de 2020 que, pela Directiva (UE) n.º 2020/1828, do Parlamento Europeu e do Conselho, que o Estado português se acha obrigado a transpor para o ordenamento jurídico pátrio a disciplina nela contida até 25 de Dezembro de 2022. Dizer isto no programa de Governo é, aliás, anódino e parece ter de se fazer, à míngua de algo de mais substancial e imprescindível em termos de adopção de políticas neste particular.

Aliás, o legislador português é responsável por jamais haver regulamentado a **acção inibitória** [que, entre nós teria sempre associado o carácter reparatório pelos termos em que se acha formulada e em conjugação com os da responsabilidade emergente do seu artigo 12] prevista nos artigos 10.º a 13.º da **Lei-Quadro de Defesa do Consumidor** (em razão de uma enorme defecção por recusa de Vera Jardim, ministro da Justiça de um dos Governos Constitucionais) e, ao transpor-se a Directiva Acção Colectiva, decreto que se deixará escapar a oportunidade para uma tal regulamentação que, em nosso entender, é indispensável para a actuação consequente de **tão relevantes prescrições legais**. Ao menos, que condensem as matérias e regulamentem agora, no mesmo instrumento, a acção inibitória que a Lei-Quadro, há mais de um quarto de século, consagrou nos seus lineamentos precisos. E jamais se regulamentou, como se vem amiúde de nossa banda denunciando.

9. “Transmitir aos consumidores o maior conjunto de **informação possível sobre a composição dos produtos agro-alimentares, a sua origem**, bem como o impacto ambiental da sua produção, estimulando a adopção de hábitos de vida saudáveis”, é algo que na sua vacuidade olvida o relevante papel da informação na capacitação do consumidor e, o que é mais, a necessidade de um **Código do Direito Agro-Alimentar** que desde o recuado ano de 2002 se vem reclamando de nossa banda: a “**informação**” sobre aspectos tais entronca no magno problema da informação que está afinal por resolver, como adiante se mostrará.
10. O ponto subsequente, a saber, o esboço, o desenho de um “**Índice de Reparabilidade de Produtos**”, prosseguindo a adopção de instrumentos que permitam ao consumidor obter informação e compará-la, no que à vida útil dos produtos diz respeito”, insere-se, a um tempo, num programa de “**INFORMAÇÃO**” que, de forma mais ampla, mister será estruturar, adaptar e promover, e em aspectos específicos como os que via **Edulaw** – um programa europeu em que a **apDC** participa com parceiros outros – convergem para o efeito. E se prende ainda com consequentes planos, projectos e programas em matéria de combate à **obsolescência programada** que ainda nem sequer passou do plano das intenções e sobre o qual a Comissão Europeia ora debate, no quadro da Nova **Agenda Europeia** de 2020 e da revisão da Directiva Venda de Bens de Consumo.
11. Se se compulsar o artigo 7.º da **Lei-Quadro de Defesa do Consumidor de 31 de Julho de 1996**, concluir-se-á que nos 25 anos precedentes (a lei entrou em vigor em 05 de Agosto de 1996) não se cumpriu uma só das linhas nele compendiadas no que tange à **informação em geral a dispensar de modo sistemático e institucional ao consumidor**:

"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:

- ...
- 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."

Urge, por conseguinte, se delineie uma **PROJECTO DE INFORMAÇÃO** conglobante, devidamente articulado, para que a informação chegue de modo nutrido à esfera dos consumidores, de todos os consumidores, aproveitando designadamente as **virtualidades da rádio e televisão públicas** – e tantos são os canais – e nulo o esforço nesse sentido, eminente serviço público.

Passar por sobre isto e não aproveitar os excepcionais meios que o Estado tem à sua mercê é abjurar qualquer interesse por uma comunidade esclarecida que se munha de valiosos instrumentos para se proteger dos artifícios, sugestões e embustes de que se veste o tecido empresarial nas suas invectivas quotidianas contra aqueles que são a sua principal razão de ser: os consumidores, já que – por elementar – não há mercado sem consumidores...

12. Aliás, órfão se acha também o programático artigo 6.º da Lei-Quadro sob a epígrafe "**direito à formação e 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.*"

Um quarto de século depois, a norma é, como se tem vindo a sustentar, autêntica letra morta: um **pretenso referencial** feito de braço dado com a Deco (ou com a Deco-Proteste, Limitada, braço armado de uma cosmo-empresa belga, sob forma de sociedade anónima?) terá o valor que tem e não cumpre os louváveis objectivos neste passo compendiados.

O que não se cumpre é o que no artigo transcrito supra se encerra porque, desde logo, não há de modo transversal, inclusivo e coordenado nos **curricula escolares** educação para o consumo. Tão só!

13.“Garantir a dinamização da **Rede de Apoio ao Consumidor Endividado**, com o intuito de assegurar uma resposta de acompanhamento próxima, ágil e permanente em casos de sobreendividamento”: urge se amplie a rede, mas dela **se dê notícia a todos e a cada um** ante as situações de manifesta aflição por que passam os consumidores excessivamente endividados; e se dote as entidades que se lhe consagram inteiramente com valores mais substanciais (que os há do Fundo constituído pelas cauções não resgatadas pelos titulares dos serviços públicos essenciais, o que não onera o OE porque é dinheiro dos consumidores que não dos contribuintes): 32 000 € por uma programa que se estende, numa dada entidade, do nosso conhecimento, para ano e meio de actividade, repartidos pelos 18 meses, dá uma soma mísera, que não cabe na “cova de um dente”, como sói dizer-se e não habilita à contratação de especialistas para uma desvelada assistência neste particular... O mais são meros arremedos que a ninguém aproveitam!

14.“**Quadro regulatório das comissões bancárias:** é acto menor, conquanto de consequências maiores na bolsa de todos e cada um, sobretudo dos mais carenciados. Não se trata, com efeito, de uma efectiva, concreta medida de um programa de Governo, mas um acto de política corrente, neste âmbito, que terá de análogo modo de ser difundido de par com as vantagens de adesão dos mais modestos dos consumidores e outros mais aos “**serviços mínimos bancários**”, entre outros aspectos a que cumpre dar franca publicidade, sob pena de os instrumentos à disposição de todos e cada um se tornarem num vazio de incontornáveis efeitos.

15. O reforço dos quadros da **entidade regulatória do Mercado – a ASAE** - é acto cabível na **dimensão da Administração Pública** e só se insere neste domínio, à míngua de projectos e medidas de peso a que conferir dimensão, como forma de colmatar brechas que afectam efectivamente um tal Programa: aliás, o minguado corpo de efectivos tem sido nocivo a uma actividade consequente ao nível das Regiões-quadro e dos municípios com manifesto prejuízo para a tutela do mercado de consumo e a salvaguarda dos interesses económicos do consumidor, para além do mais que se inscreve na protecção da saúde e segurança, designadamente no vasto e extenso segmento do agro-alimentar.

16. “**Alargamento e modernização da rede de centros de arbitragem de consumo**”: de há muito que há como que uma estagnação neste particular. Dos 18 distritos no Continente, para além do de âmbito nacional, de competência territorial supletiva, só os de

- Algarve
- Braga (e Viana do Castelo)
- Coimbra
- Lisboa
- Porto
- Vale do Ave (**sete em dezoito**)

e o da **Região Autónoma da Madeira** se acham instalados e em funcionamento.

Logo, não estão dotados de Centros os seguintes distritos:

- Aveiro
- Beja
- Bragança
- Castelo Branco
- Évora
- Guarda
- Leiria
- Portalegre
- Santarém
- Setúbal
- Vila Real
- Viseu (a saber, **doze em dezoito**),

Para além do da **Região Autónoma dos Açores**...

**São anos e anos de inoperância...** e de descaso, bem patentes nos números, diferenças que nem sequer se espera sejam colmatadas, a despeito das declarações de intenção ínsitas no Programa.

17. “**Permitir que as entidades reguladoras determinem, mediante injunção, a restauração da situação anterior à prática da infracção**”: algo que surge como um propósito maior, quando de há muito que tal previsão deveria acrescer ao artigo 47 da

Lei-Quadro das Entidades Reguladoras de 2013, por mera iniciativa legislativa [Lei 67/2013, de 28 de Agosto], aspecto sistematicamente negligenciado e que ora surge autonomamente como uma grande medida do Programa do Governo, neste particular, posta em **letra de forma**. E que mais não deveria merecer que mera referência no plano das modificações legislativas que tardam: de 2013 até ao momento actual transcorreu quase uma década...

- 18.“Apostar na promoção de iniciativas de **informação, sensibilização e capacitação, dirigidas sobretudo aos consumidores mais vulneráveis** e com especial enfoque em domínios que carecem de maior divulgação”: esta medida ou integra o **Estatuto do Consumidor Vulnerável**, que ora se promete, ou de mera excrescência ou de simples redundância se trata porque, afinal, sem uma tal vertente o Estatuto ficará, isso sim, despojado de essência. Mas é também desígnio de toda e qualquer política de consumidores, que está, afinal, por cumprir desde que a primeira Lei de Defesa do Consumidor veio a lume a 22 de Agosto de 1981 e a que se lhe seguiu plasmou no seu artigo 7.º sob a consigna “**da informação ao consumidor em geral**”.
- 19.“Continuar a **fomentar a cooperação a nível europeu e internacional**, factor cada vez mais relevante para a protecção dos consumidores, nomeadamente no âmbito das compras online”: é algo decalcado da política de consumidores da União Europeia, em que o País irá a reboque das suas iniciativas sem que tal deva corresponder a um desígnio “a se”... nem próprio nem autónomo.

Confira-se o que a **Nova Agenda Europeia do Consumidor**, que a lume veio há cerca de dois anos delineia:

“As cadeias de produção e de valor são cada vez mais globais e interligadas.

As cadeias de distribuição e venda a retalho são impulsionadas pelo rápido crescimento do comércio em linha e da economia das plataformas. Consequentemente, uma forte **cooperação internacional entre as autoridades e todos os intervenientes na cadeia de abastecimento é importante para assegurar uma protecção eficaz dos consumidores**.

Ao mesmo tempo, é importante que a UE projecte internacionalmente o seu elevado nível de protecção dos consumidores enquanto valor e modelo europeu.

Para garantir a segurança das importações e proteger os consumidores da UE de práticas comerciais desleais utilizadas por operadores de países terceiros, é necessário reforçar a acção interna, através de instrumentos de fiscalização do mercado mais fortes e de uma cooperação mais estreita com as autoridades dos países parceiros da UE.

Um grande número de produtos perigosos encontrados na UE provém de países terceiros.

Em 2019, por exemplo, 64 % dos alertas no sistema de alerta rápido «Safety Gate/RAPEX» diziam respeito a produtos fabricados fora do EEE, frequentemente na China.

Desde 2006, a Comissão participou na cooperação em matéria de segurança dos produtos através do sistema RAPEX-China, o que contribuiu para reduzir o número de produtos inseguros, ainda que este continue a ser elevado.

A cooperação e o intercâmbio de dados sobre produtos perigosos com países com mercados semelhantes podem constituir outra via para garantir a segurança dos consumidores da UE.

Desta forma, os Estados-Membros poderiam orientar melhor as suas actividades e responder aos riscos novos e emergentes.

# LIVING LAB DOS CONSUMIDORES / aditec

A fim de contribuir para este esforço, a Comissão criou um sistema de intercâmbio regular de informações sobre produtos perigosos com o Canadá.

Aproveita igualmente o potencial significativo da política comercial e está a debater a inclusão de intercâmbios semelhantes sobre a segurança e a conformidade dos produtos não alimentares e a respectiva fiscalização do mercado nos accordos comerciais actualmente em fase de preparação (por exemplo, com a Austrália, a Nova Zelândia e o Chile).

Por conseguinte, nada de novo: é uma nota só para conferir eventual brilho a um programa baço e inconsequente...

20. Sem se pretender impor um qualquer modelo vazado numa dada metodologia, reintroduzimos neste passo os termos de um sintético artigo publicado algures em pleno período eleitoral, acerca de tão candente tema:

“As políticas de consumidores, em Portugal, ou inexistem ou não têm efectiva expressão.

Seria elementar se voltassem para a realidade nacional e contemplassem os eixos fundamentais uma qualquer política neste domínio:

## **Edifício legislativo**

## **Edifício Institucional**

E peculiares preocupações em tema de:

### **Educação e Formação para o Consumo**

### **Informação para o Consumo**

**Protecção do Consumidor** : a dimensão colectiva de interesses e direitos e o estímulo à propositura de acções colectivas ou de grupo e as vias alternativas susceptíveis de garantir se dirimam os litígios de consumo de modo acessível e pronto.”

E oferecemos uma mancheia de sugestões e propostas:

#### I. **EDIFÍCIO LEGISLATIVO:** “legislar menos, legislar melhor”

Há que promover a edição de:

##### **1. Código de Contratos de Consumo**

##### **2. Código Penal do Consumo**

##### **3. Código do Agro-Alimentar**

##### **3. Código de Processo Colectivo**

##### **4. Revisão do Código da Comunicação Comercial** (Publicidade) (proibição da publicidade infanto-juvenil e do envolvimento dos menores nos veículos comunicacionais)

# LIVING LAB DOS CONSUMIDORES / aditec

5. Estatuto das **Associações de Consumidores** (em vista de uma rigorosa separação entre empresas que operam nesta área e instituições autênticas, autónomas e genuínas que relevam da sociedade civil)

6. **Fundo de Apoio às Instituições de Consumidores** (revisão do regime em vigor, já que o actual modelo vem servindo interesses outros que não os das instituições autênticas, autónomas e genuínas...)

## II. INSTITUIÇÕES: NÍVEIS NACIONAL, REGIONAL E MUNICIPAL

1. Criação de uma **Provedoria do Consumidor**

2. Criação de **Serviços Municipais de Consumo**, com um leque de atribuições e competências que ora inexistem nos simulacros dos gabinetes residualmente existentes

3. Criação dos **Conselhos Municipais de Consumo**, tal como o prevê a LDC

4. Recriação do **Conselho Nacional do Consumo** (com Comissões como a da Segurança do Consumo, a da Segurança Infantil, a da Comunicação Comercial...)

## III. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PARA O CONSUMO

1. Definição de um **Programa Nacional de Formação de Formadores**

2. Adequação dos programas dos diferentes ramos e graus de ensino – de modo transversal – às exigências do figurino da **educação para o consumo**

3. Definição de **Programas de Formação para o Consumo para Consumidores Seniores e para Instituições de Formação de Adultos**

4. Definição de **Programas de Formação para o Consumo dirigidos a Empresários**

6. Inserção do **Direito do Consumo nos "curricula" do ensino superior e nos dos últimos anos do secundário, nos cursos jurídicos e com afinidades a tal**

## IV. INFORMAÇÃO PARA O CONSUMO

1. **Programas de Informação ao Consumidor** no Serviço Público de Radiodifusão Áudio e Audiovisual (RDP), tal como o prevê o art.º 7.º da LDC;

2. Campanhas institucionais de informação sempre que se publiquem novos diplomas legais;

3. Edição de manuais explicativos dos direitos em vista da sua difusão pelas escolas e pela comunidade em geral.

## V. PROTECÇÃO DO CONSUMIDOR:

### V. I. A ESCRUPULOSA GARANTIA DA LEGALIDADE

1. Acompanhar nas instâncias europeias o processo legislativo, em obediência à máxima: “legislar menos para legislar melhor”;

2. Sistemático expurgo do ordenamento jurídico de leis inúteis, excrescentes, sobrepostas, de molde a reduzir o acervo normativo, para além da codificação, aliás, já aventada, de base compilatória, do regime jurídico dos contratos de consumo;

3. Instauração sistemática de acções colectivas – populares e inibitórias, conforme a lei – pelas entidades públicas dotadas de legitimidade processual sempre que em causa a preservação ou a tutela de interesses individuais homogéneos, colectivos e difusos.

## V. II. VIAS ALTERNATIVAS DE RESOLUÇÃO DE LITÍGIOS

4. Reflexão em torno das sobreposições tribunais arbitrais/julgados de paz;

5. Eventual definição de um só modelo;

6. Prover à ocupação do território (nos 11 distritos em que prima pela ausência) de estruturas do jaez destas de molde a proporcionar a todos os consumidores o acesso à justiça em condições simétricas;

Seria elementar que, para além da inserção no programa, os eventuais propósitos a tal propósito manifestados se cumprissem deveras.”

Claro que os tópicos constantes de um artigo, por sua natureza sintético, poderiam ser adequadamente ampliados em vista de uma maior abrangência temática, mas o que sobressai do **Programa de Protecção de Consumidores** que o Governo acaba de apresentar ao Parlamento é algo de somenos, que constitui como que a expressão de menor consideração pelos consumidores portugueses e pelos mais que se albergam sob os nossos sóis e connosco partilham o seu dia-a-dia.

Com efeito, não nos podemos bastar com meras declarações de princípio e das intenções destituídas de propósito que nele se consubstanciam...

Coimbra, Casa da Dignidade, aos 4 de Abril de 2022

Prof.º Dr.º Mário Frota

Presidente **Emérito** da apDC – **DIREITO DO CONSUMO** – Portugal

E.T.: Estas considerações são meramente **pessoais** e não afectam nem **instituições nem corpos dirigentes das associações a que o cidadão esteve ou está ligado...** como militante de base!