



FDUC FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

A Tutela Administrativa do Consumidor

Andreia Bastos Brandão

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Direito (conducente ao grau de mestre) – Mestrado Científico em Ciências Jurídico- Políticas / Menção em Direito Administrativo sob a orientação do Professor Doutor Pedro Costa Gonçalves

Coimbra

2017

Resumo

A presente dissertação tem como objeto uma análise crítica e inquisidora acerca da tutela administrativa nas relações de consumo, propondo-se à indagação da sua efetividade em prol dos interesses e direitos dos consumidores.

Com início numa breve resenha histórica sobre regulação pública e as suas repercussões no Estado e demais Entidades Públicas, contextualiza-se a pertinência da proteção do consumidor no domínio público cuja expressão se vai averiguando, *A posteriori*, no quadro da União Europeia e, mais detalhadamente, da Constituição Portuguesa.

Findo este périplo enquadrativo, procede-se ao descortino do conceito de consumidor, dos direitos que hoje lhe são reconhecidos e, ainda neste âmbito, ao papel do Estado enquanto ocupante do elemento relacional característico do conceito de consumidor, designadamente, no que se reporta aos serviços essenciais.

Contextualizados, passamos à avaliação da organização administrativa para defesa do consumidor através da apreciação do papel de cada um dos entes que compõe a rede de apoio ao consumidor, nomeadamente, as respetivas funções na efetivação dos seus direitos. Desde a Direção-Geral do Consumidor (DGC) até ao Estado, regiões autónomas e autarquias locais, evidenciando sempre o dever geral de proteção do consumidor.

Para finalizar, é avaliada a efetividade da tutela administrativa do consumidor, questionando-se a responsividade do Estado às necessidades do mesmo e apresentando oportunidades de franca melhoria.

Abreviaturas

CRP- Constituição da República Portuguesa

DGC- Direção Geral do Consumidor

DGPJ- Direção-Geral da Política de Justiça

LDC- Lei de Defesa do Consumidor

RAL-Resolução Alternativa de Litígios

RALC- Resolução Alternativa de Litígios de Consumo

CAPMEP-Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade

CIAO- Centro de Informação Autárquica ao Consumidor

CEC-Centro Europeu do Consumidor

LSPE-Lei dos Serviços Públicos Essenciais

RTIC-Rede Telemática de Informação Comum

Índice

Introdução	7
1. Regulação	8
1.1 <i>Estado Regulador</i>	10
1.2 Entidades Reguladoras Independentes	11
2. A Proteção do Consumidor na União Europeia	14
2.1 <i>Agenda do Consumidor Europeu</i>	17
2.2 <i>Programa “Consumidores”</i>	18
2.3 <i>Parlamento Europeu</i>	19
3. A Proteção do Consumidor na Constituição	21
3.1 <i>Revisão Constitucional de 1982</i>	21
3.2 <i>Revisão Constitucional de 1989</i>	23
3.3 <i>Revisão Constitucional de 1997</i>	24
3.4 <i>O Atual Fundamento Constitucional</i>	25
4. Consumidor	28
4.1 <i>Direitos dos consumidores</i>	30
4.1.1. Direito à qualidade dos bens e serviços	31
4.1.2. Direito à proteção da saúde e da segurança física	31
4.1.3. Direito à educação para o consumo	32
4.1.4. Direito à Informação	32
4.1.5. Direito à proteção dos interesses económicos	33
4.1.6. Direito de prevenção, correção ou cessação de práticas lesivas	34
4.1.7. Direito à reparação dos danos	34
4.1.8. Direito a proteção jurídica	35
4.1.9. Direito à participação através de associações representativas	35
4.2. <i>Serviços Públicos Essenciais</i>	36
5. Estrutura Institucional da Proteção do Consumidor	40
5.1 <i>Associações de Consumidores</i>	40
5.2 <i>Ministério Público</i>	43

<i>5.3. Direção Geral do Consumidor</i>	43
<i>5.4. Conselho Nacional do Consumo</i>	45
<i>5.5. Estado, Regiões Autónomas e Autarquias locais</i>	46
<i>5.6. Entidades Administrativas Independentes</i>	54
5.6.1. Entidades de Controlo e Fiscalização	56
6. A Proteção Administrativa do Consumidor	60
Conclusão	67
Bibliografia	69
Legislação	72
Jurisprudência	73

Introdução

A crise económica que se vem sentindo reflete-se diretamente nas relações jurídicas de consumo que se caracterizam pela desigualdade de poder entre os que compram, normalmente particulares que adquirem bens de subsistência e utilidade, e os que vendem produtos e serviços para consumo, comumente profissionalizados com maiores conhecimentos técnicos e encaixados em grandes grupos económicos. Frente desta disparidade, o consumidor encontra-se sujeito a uma posição de fragilidade de defesa dos seus interesses¹.

Assim, com a “sociedade de consumo” dos nossos dias, mostra-se imperiosa a defesa de quem está à mercê, pela sua situação de dependência ou de debilidade económica, técnica, jurídica, cultural ou outra, da organização económica da sociedade² contrariando a estagnação ou até mesmo diminuição do nível de proteção dos consumidores que se faz notar perante as contingências atuais.

Neste contexto, e com o revigorar da regulação, o Estado surge como impedimento crasso a esta tendência que se apresenta de alguma forma paradoxal, já que, em tempo de crise o consumidor se prostra a condições menos legítimas e, por isso, carece impreterivelmente de meios de tutela que reconheçam os seus direitos e obstem à sua restrição.

Assumida como prioridade na política prosseguida pelo Estado, a proteção do consumidor garante a vida e a qualidade de vida dos cidadãos em geral, bem como a salvaguarda da integridade dos consumidores em particular, uma vez que ambos coincidem na mesma pessoa.

Neste sentido, o estudo que a seguir se apresenta revela uma pertinência absoluta que impacienta os princípios mais elementares do Direito, por se questionar sobre a efetividade da estratégia em prol do consumidor e não se acomodar com a sua mera reprodução legislativa que, como veremos, muitas vezes, está confinada aos diplomas e não se aplica à sedenta realidade.

¹ Cf. Fernando Baptista de Oliveira, “ O Conceito de Consumidor: Perspectivas Nacional e Comunitária”

² Cf. António Pinto Monteiro “Estudos de Direito do Consumidor” disponível em:
http://www.fd.uc.pt/cdc/pdfs/rev_9_completo.pdf

1.Regulação

O elo entre a temática da Regulação e o nosso objeto de estudo logo se percebe, uma vez que o consumidor constitui um relevante agente de mercado cuja proteção está incluída nas atribuições do Estado. Na sua aceção reguladora, sob duas vertentes, a de prossecução do interesse público e a de garante do funcionamento do mercado.

Enquadrada a abordagem que a seguir nos toma a atenção, passemos, então, à sua análise evolutiva e, seguidamente, à sua forma de assunção pelo Estado, quer na sua dimensão central quer no recurso a entidades independentes.

Desde logo, importa esclarecer no que consiste o termo apontado como objeto de estudo imediato, no sentido de uma assimilação mais inteligível do crescimento da sua expressão. Assim, nas palavras de Pedro Costa Gonçalves “*Regulação consiste na intervenção, na área do Direito Público, do Estado na vida económica concretizando-se em decisões vinculativas, supervisão, fiscalização e respetiva sanção administrativa ou penal.*”³

Numa retrospectiva cronológica, verificamos que até à década de 80 do séc. XX a economia preexistente, extremamente intervencionada e disciplinada pelo Estado, se caracterizava pelo monopólio ou predomínio do fornecimento público de muitos serviços considerados essenciais. Até aquela data, assistia-se à restrição da liberdade de empresas e da concorrência através de mecanismos legislativos e administrativos.

Na sequência do processo de privatizações, o Estado passou de prestador de bens e serviços a regulador. Enfatizando o direito administrativo da regulação, atuava no sentido de colmatar falhas de mercado; compensar a ausência de concorrência nas indústrias de rede (transportes ferroviários, energia, telecomunicações, água e transportes); prevenir o risco nos mercados financeiros; e garantir a equidade social e pluralismo informativo⁴.

As atividades tradicionalmente reservadas à Administração, bem como as próprias entidades que as desenvolviam, foram privatizadas e entregue a privados a exploração

³ Cf. Pedro Costa Gonçalves “Estudos de regulação pública-II Direito Público da Regulação”, CEDIPRE, 1ª Edição, Almedina, Maio 2015

⁴ Cf. João Pacheco Amorim “Direito Administrativo da Economia”, Vol. I(Introdução e Constituição Económica, Almedina, 2014

de atividades cuja execução continua reservada a Administração Pública, dispondo esta, para isso, de poderes de supervisão e intervenção na atividade concessionada.

Houve, portanto, uma inibição da Administração e, conseqüentemente, a privatização dos serviços públicos que se verificou em duas fases. Uma primeira em que, com a retirada da produção de bens, o Estado se afasta da economia. E uma segunda, em que são privatizados os serviços públicos ou a sua mera gestão.

Com o papel da regulação pública revigorado, foi manifesta a sua intervenção, principalmente, nos sectores que, pela sua liberalização ou privatização, foram abertos à concorrência (energia, telecomunicações, transportes, etc.), assim como na proteção de valores extraeconómicos, como a saúde e segurança dos consumidores, o ambiente, o ordenamento do território, ou o acesso universal a serviços considerados essenciais.

Desta forma, o Estado, agora, maioritariamente regulador, torna-se cada vez menos interveniente na economia que, por sua vez, não deixando de estar sob tutela pública, trata-se de uma economia de mercado publicamente regulada⁵.

Estava, assim, definida a ação económica do Estado: defesa da concorrência, políticas de incentivo à atividade económica e regulação do mercado.

Em 2008, a crise financeira que surgiu nos Estados Unidos e mais tarde se estendeu à Europa, veio enfatizar a importância do Estado regulador tornando-o ainda mais atual e pertinente no âmbito do défice de regulação eficaz dos mercados financeiros e implicando, desta vez, uma abordagem europeia.⁶

Dado que as trocas comerciais, os investimentos e os fluxos financeiros se realizavam sem fronteiras, emergiu a necessidade de acompanhar essa liberalização com uma regulação económica proporcional e eficaz, com objetivos sociais, ambientais e de segurança, para além dos estritamente económicos.

Posto isto, o carácter essencial da regulação pública na estabilidade e eficiência dos mercados, bem como na proteção do interesse coletivo, estava afirmado.

A regulação pública hoje dominante corresponde a uma forma de intervenção do Estado na economia que pressupõe um contexto de mercado e de livre concorrência. O Estado não se demite, portanto, da prossecução de fins de interesse geral, pois garante, através

⁵ Cf. João Pacheco Amorim “Direito Administrativo da Economia”, Vol. I(Introdução e Constituição Económica, Almedina, 2014, p.250.

⁶Cf. MOREIRA, Vital, Programa da Disciplina de Direito Público da Regulação, Coimbra, 2012, disponível em:

<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24548/1/Programa%20da%20disciplina%20de%20Direito%20p%C3%BAblico%20da%20regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

do exercício de poderes públicos regulatórios, o funcionamento de uma sã e leal concorrência para além de determinados interesses coletivos (prevenindo certos riscos próprios da economia de mercado) e dos direitos dos próprios consumidores dos bens e serviços de interesse económico geral (através das obrigações de serviço público).

Concluindo, a regulação económica pressupõe um sistema de economia de mercado e de livre concorrência, cujas falhas de funcionamento aquela pretende prevenir e corrigir, com os objetivos não só de o preservar, mas também e, ainda, de maximizar a respetiva eficiência⁷.

1.1 Estado Regulador

Feita a resenha histórica do conceito de Regulação, cabe-nos, agora, o debate das suas repercussões nas funções do Estado implicando, inclusive, o questionamento das razões, dos fins e da forma de efetivação da sua intervenção reguladora.

Desta monta, o exercício dos poderes estaduais por parte do Estado Regulador enquadra-se na própria lógica de um sistema económico baseado na livre formação de preços e na descentralização do processo de decisão económica.⁸

Atualmente, o Estado, munido de fortes poderes de supervisão e intervenção não só no foro administrativo, mas também jurisdicional e legislativo, assume-se como verdadeiro regulador. A salvaguarda da lei, do interesse dos operadores e da leal e efetiva concorrência entre os mesmos e sobretudo, dos interesses dos consumidores de bens e serviços produzidos, em cada um dos sectores regulados, é garantida com a titularidade da descrita panóplia de poderes.

Assim, o Estado tem como função garantir e regular a prossecução do interesse público, nomeadamente, o provimento de serviços de interesse geral, estando, para tanto, em permanente articulação com o mercado. Corroborando, nas alíneas f) e i) do artigo 81º, a Constituição prevê entre as incumbências do Estado, a garantia do bom funcionamento do mercado e da concorrência, a proteção dos direitos dos consumidores e o equilíbrio entre ambos.

⁷ Cf. João Pacheco Amorim “Direito Administrativo da Economia”, Vol. I(Introdução e Constituição Económica, Almedina, 2014, p. 251.

⁸ Cf. Pedro Costa Gonçalves ” Estudos de regulação pública-II Direito Público da Regulação, CEDIPRE, 1ªEdição,Almedina, Maio 2015

A este respeito, Pedro Gonçalves defende um conceito de regulação económica e social do Estado que coincide com a responsabilidade estadual de disciplinar o funcionamento da economia e do mercado para além de proteger bens públicos. Sendo um sistema de orientação de condutas, funciona mediante a emissão de recomendações ou através de proibições que, respetivamente, se manifestam positiva e negativamente.⁹

Por sua vez, J. L. Saldanha Sanches, corresponde a regulação à criação de normas jurídicas que disciplinam o exercício de determinadas atividades, atuando como um requisito de acesso a certos bens ou a certas atividades comerciais.¹⁰

Já Vital Moreira assenta o conceito de regulação em duas ideias fundamentais. Por um lado, a definição e implementação de regras e, por outro, o restabelecimento do funcionamento equilibrado do sistema. Resultando da combinação destas duas ideias, o conceito de regulação surge como a “imposição de regras e controlos pelo Estado com o propósito de dirigir, restringir ou alterar o comportamento económico das pessoas e das empresas, e que são apoiadas por sanções em caso de desrespeito”.¹¹

Neste contexto, a regulação intervém, então, para disciplinar, por intermédio do legislador, da Administração Pública ou da iniciativa dos agentes, a relação triangular cujos vértices coincidem com o regulador, as empresas e os consumidores/utentes.

Assim, a regulação administrativa implica uma cadeia de três estádios: a definição de regras (normas jurídicas vinculativas ou *soft law*); o controlo prévio ou sucessivo e o sancionamento de condutas que não acatem as regras regulamentares ou legais. Recentemente foi introduzido um quarto estádio, com o reconhecimento do poder de dirimir litígios referentes à matéria regulada.

1.2 Entidades Reguladoras Independentes

As Entidades Reguladoras Independentes surgem, neste âmbito, enquanto manifestação do Estado Regulador, como resposta do governo à concretização da intervenção,

⁹ Cf. Pedro Gonçalves, “ Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante”, Coimbra, 1013, p.12-95. São definidas as fases do processo regulatório: identificação da matéria objeto de regulação (agenda), a negociação das regras pelos regulados e pelos reguladores, acompanhamento e controlo e, finalmente, a imposição do cumprimento das regras ou reação face ao seu incumprimento.

¹⁰ Cf. J.L. Saldanha Sanches, “ A regulação: história breve de um conceito”, in Revista da Ordem dos Advogados, 2000, pp 5 e seguintes

¹¹ Cf. Vital Moreira “ Auto- Regulação Profissional e Administração Pública”, Almedina, 1997, p.34-47.

atribuindo funções de regulação e estabelecendo o respetivo quadro legal de funcionamento e articulação a autoridades independentes.

A regulação por agência implica uma estrutura administrativa que visa orientar, escutar e fiscalizar as condutas, por um lado, através de agências governamentalizadas, Institutos Públicos e, por outro, de agências independentes como as entidades administrativas independentes.

À exceção do Instituto Nacional da Aviação Civil, I.P. e do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., todas as entidades reguladoras de natureza sectorial são autoridades reguladoras independentes.¹²

A separação orgânica das autoridades reguladoras relativamente ao Governo e à Administração estadual dele dependente é ditada pelo princípio da boa administração ou eficiência, para tal, as autoridades são dotadas de um estatuto de maior ou menor autonomia (no caso dos mecanismos de autorregulação através de associações públicas) ou de maior ou menor independência (no caso das entidades reguladoras independentes). O princípio da boa administração ou eficiência, neste contexto e enquanto princípio meramente instrumental da realização do interesse público, evidencia-se como garante da estrutura e funcionamento eficiente do setor regulado.

As entidades reguladoras independentes reconduzem-se à categoria mais ampla das autoridades administrativas independentes, são autoridades criadas por lei para prosseguir interesses inequivocamente públicos, sendo, por isso, Administração do Estado também.

Muitas vezes, sem personalidade jurídica própria, dispõe, no entanto, de poderes regulatórios administrativos, jurisdicionais e normativos muito intensos.¹³ Contudo, o exercício das funções descritas não observa poderes de orientação ou controlo do Governo (não respondendo por elas perante a Assembleia da República) - o que levanta alguns problemas quanto à respetiva legitimidade democrática, pois não deixam, as

¹² Nos termos do nº3 do art.3 da Lei-Quadro das Entidades Reguladoras, existem atualmente as seguintes entidades reguladoras: a) Instituto de Seguros de Portugal; b) Comissão de Mercado de Valores Mobiliários; c) Autoridade da Concorrência; d)Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; e)Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM);f)Instituto Nacional de Aviação Civil; g)Instituto de Mobilidade e dos Transportes; h)Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos; i) Entidade Reguladora da Saúde.

¹³ Nomeadamente segregação, revelação jurisprudencial e posituação de normas deontológicas, no caso das ordens profissionais e de emanação de verdadeiros regulamentos independentes, no caso das entidades reguladoras independentes.

ditas autoridades, de ser elementos ao serviço do poder executivo, não obstante a expressa previsão constitucional da figura, art.267º/3CRP¹⁴.

Neste sentido, os artigos 81º/ f), 267º/3 e 86º/1 da CRP preveem a necessidade de assegurar o funcionamento eficiente dos mercados (de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolista e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas em geral), a possibilidade de a lei criar entidades administrativas independentes (categoria a que se reconduzem as entidades reguladoras independentes) e o reforço do dever de fiscalização do Estado sobre empresas privadas que prossigam atividades (explorem serviços) de interesse económico geral (dever esse de que ficarão incumbidas entidades reguladoras independentes). O art.267º/3 da CRP estabelece, ainda, a possibilidade de uma regulação estadual independente, acrescentando o nº4 do mesmo artigo, a criação da autorregulação através de associações públicas, outro tipo de regulação não dependente do Governo.

A independência é um predicado exigido que se justifica pelo facto de o Estado ainda manter uma acentuada presença nas atividades económicas reguladas e, por isso, serem necessárias autoridades reguladoras dotadas de total imparcialidade e equidistância, que obstem a situações de falta de neutralidade que podem comprometer a confiança dos investidores privados.

O conflito subjacente entre a regulação económica (determinação do preço eficiente do bem ou do serviço) e a regulação social (garantia da universalidade do acesso), tende a ser ultrapassado pela separação entre a componente económica e a componente social, com a salvaguarda desta última através de regimes especiais de proteção dos consumidores mais vulneráveis, seja através do financiamento público direto, seja através do financiamento aos operadores das chamadas obrigações de serviço público.

Exemplo cabal do que se vem dizendo, é o caso da atividade de prestação de bens e serviços de interesse económico geral se ter de desenvolver através de uma infraestrutura de rede que requer uma gestão independente desta, garantindo o acesso igual de todos os operadores à tal rede única¹⁵.

¹⁴ Cf. João Pacheco Amorim “Direito Administrativo da Economia”, Vol. I (Introdução e Constituição Económica, Almedina, 2014 p. 253 e ss.

¹⁵ Cf. João Pacheco Amorim “Direito Administrativo da Economia”, Vol. I (Introdução e Constituição Económica, Almedina, 2014, p.256.

2. A Proteção do Consumidor na União Europeia

Para melhor compreendermos a efetiva tutela administrativa do consumidor é imprescindível que nos detenhamos sobre a expressão da defesa do consumidor no quadro da União Europeia, apreciando a estrutura que a enforma e os ditames que a regem e que se espaçam para os Estados Membros.

Passados 44 anos sobre a aprovação da Resolução 543, da Assembleia Consultiva do Conselho da Europa, que emanou a primeira Carta de Proteção dos cidadãos europeus, enquanto titulares de direitos como consumidores, vislumbram-se mais direitos do que aqueles que foram elencados na altura.

Apesar de países como a França, em 1972, já terem explorado a tutela dos direitos do consumidor com leis essenciais sobre a necessidade de informação (servindo de modelo a outros ordenamentos), os dois programas preliminares de ação relativos à proteção dos consumidores surgem apenas em 1975 e 1981. Estes dois Programas vieram corromper a linha “produtivista”¹⁶ refletida nos Tratados Originários, deslocando a tónica para a proteção dos consumidores e respetiva influência no, na altura, tão aspirado mercado comum. Referem-se, desde logo, a cinco direitos fundamentais: a proteção da saúde e da segurança; a proteção dos interesses económicos; a indemnização dos danos; a informação; a educação e a representação.¹⁷

A consagração da proteção dos consumidores nos tratados só se verifica com o Ato Único Europeu em 1986, reforçada com os tratados de Maastricht (1992) e de Amesterdão (1999).

Assim, o direito europeu do consumo tornou-se fonte inspiradora dos direitos dos Estados-membros, com a adoção de numerosas diretivas desde a década de 80, entre elas a Diretiva 84/450/CE, de 10.09.84 Publicidade Enganosa; a Diretiva 85/374/CE, de 25.07.85 Responsabilidade do Produtor; a Diretiva 85/577/ CE de 20.12.85 Contratos Celebrados fora do Estabelecimento; a Diretiva 90/314/CEE de 13.06.90 Viagens e

¹⁶ Cf. Mário Frota, “Direito à saúde e aos consumidores”, in Tribuna da Justiça, 1990, nº3, pp61-63.

¹⁷ Cf. Carla Amado Gomes, “Os novos Trabalhos do Estado: a Administração Pública e a Defesa do Consumidor”, Vol. XLI-Nº2, 2000, Coimbra Editora.

Férias organizadas; a Diretiva 92/59/CEE, de 29.06.92 Segurança geral dos Produtos e a Diretiva 93/13/CEE, 5.04.93.¹⁸

Atualmente, a política europeia dos consumidores visa assegurar o correto funcionamento do mercado, sendo efetiva, esta deve salvaguardar uma maior transparência e uma melhor informação sobre as transações, permitindo obter uma maior eficiência de mercado e melhores soluções para os consumidores, garantindo a sua segurança e os seus interesses económicos.

Para promover a confiança no mercado interno Europeu, a Rede de Centros Europeus (constituída por 28 centros localizados em cada um dos Estados-membros da União Europeia e por mais 2 na Islândia e na Noruega) disponibiliza serviços gratuitos de informação e de assistência na resolução de problemas relacionados com as compras de bens e serviços transfronteiriças aos consumidores.¹⁹

O funcionamento dos centros é assegurado por meio de cofinanciamento da Comissão Europeia e dos Estados-Membros (em Portugal, o Centro Europeu do Consumidor é atualmente cofinanciado pela Direção-Geral do Consumidor).

A União Europeia e os Estados-membros podem legislar e adotar atos juridicamente vinculativos relativamente à defesa dos consumidores, por esta ser uma matéria de competência partilhada, atendendo, contudo, aos princípios da atribuição, subsidiariedade e proporcionalidade que delimitam a ação da UE.

Assim, em matéria de proteção do consumidor, muita da legislação nacional decorre da transposição de diretivas comunitárias, de forma a atingir a harmonização e a plena articulação entre as políticas nacionais e as prioridades europeias.

No entanto, a diversidade de realidades próprias de cada país, isto é, os diferentes contextos socioeconómicos, culturais, jurídicos e até as práticas de fiscalização e controlo do mercado adotadas obstam a uma harmonização absoluta.²⁰

A base jurídica para medidas de harmonização da União Europeia que visam o estabelecimento do mercado interno, nomeadamente, o artigo 114.º do TFUE, realça o

¹⁸ Primeiras Diretivas disponíveis em: www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JCA_MA_13830.ppt

¹⁹ Rede CEC disponível em: <http://cec.consumidor.pt/quem-somos12/a-rede-cec.aspx>

²⁰ Neste sentido, António Pinto Monteiro “Harmonização Legislativa do Consumidor (a propósito do anteprojeto do código do consumidor português)” In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José de Oliveira Ascensão: “ É certo que se a liberdade de cada país passa a ser menor, já a harmonização legislativa, porém, tenderá a ser mais completa e efetiva. Acresce na mesma linha, que se evitarão, deste modo, as distorções na concorrência que as diretivas de harmonização mínima permitiam, perante o diferente grau de exigência de cada Estado e o conseqüente benefício para as empresas de Estados menos exigentes, graças aos menores custos que teriam de suportar, uma vez alcançado aquele patamar mínimo de defesa do consumidor”.

objetivo de assegurar um elevado grau de proteção dos consumidores, e acompanhar as novas evoluções baseadas em dados científicos.²¹

No sentido de uma maior integração dos interesses dos consumidores nas restantes políticas da UE, e no seguimento do disposto no artigo 114.º, o artigo 169.º TFUE veio alargar o âmbito de aplicação para além do mercado único, abrangendo também o acesso a produtos e serviços, o acesso aos tribunais, a qualidade dos serviços públicos e certos aspetos ligados à nutrição, alimentos, habitação e política de saúde. Contudo, os Estados-Membros não estão impedidos de manterem ou introduzirem medidas de proteção mais restritas, desde que estas sejam compatíveis com os tratados comunitários.

Estão, portanto, estabelecidas uma panóplia de ações a nível europeu no domínio da defesa dos consumidores de forma a promover os seus interesses e assegurar a sua proteção, contribuindo a União “para a proteção 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”, como asseguram os vários diplomas que a regem.²²

Nos termos do Tratado, “as exigências em matéria de defesa dos consumidores serão tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e ações da União”, artigo 12.º do TFUE.

Na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no seu 38º artigo também, a defesa dos consumidores é afirmada como um dos objetivos das políticas europeias e um valor comum de solidariedade entre os Estados-Membros, correlacionando o crescimento da economia da União Europeia com uma política consistente e com a capacitação dos consumidores europeus.

No âmbito da estratégia de crescimento “Europa 2020” assente em três prioridades: crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, a União Europeia adotou a “Agenda do Consumidor Europeu” (2012), orientada para “colocar os consumidores no centro do Mercado Único e para promover a confiança e o crescimento”, em conformidade com o programa “Consumidores”.

²¹ Base Jurídica disponível em:

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.1.html

²² Tratado do Funcionamento da União Europeia disponível em:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=BG>

Até 2020 estão previstos quatro objetivos fundamentais: o reforço da segurança dos consumidores, a promoção do conhecimento, a efetivação das regras e dos mecanismos de reparação e a adaptação das políticas à evolução da sociedade.

A Comissão Europeia salientou o défice de informação dos consumidores e o respeito efetivo pelos seus direitos, para além da intervenção em setores-chave como a alimentação, a energia, os transportes, as comunicações eletrónicas e os serviços financeiros como problemáticas atuais facilmente convertíveis em oportunidades de melhoria.

Como resposta às problemáticas levantadas pela Comissão podemos apontar os contributos dos programas de harmonização implementados na União Europeia, para além dos esforços prementes do Parlamento Europeu.

2.1. Agenda do Consumidor Europeu²³

A Agenda do Consumidor Europeu tem como objetivos a promoção da segurança dos consumidores (através do reforço da identificação e da rastreabilidade dos produtos, medidas destinadas a reforçar a segurança na cadeia alimentar e novas regras sobre a segurança dos produtos cosméticos implementadas em 2013); o conhecimento aprofundado de direitos dos consumidores (através de ferramentas interativas para informar, educar e ajudar os consumidores a participar plenamente no mercado único, tais como as incluídas no projeto “*Consumer Classroom*”²⁴); o controlo mais estreitado do cumprimento das normas comunitárias no domínio da proteção dos consumidores (através do controlo dos sítios *Web* por redes de autoridades nacionais de defesa do consumidor; o provimento de procedimentos extrajudiciais de recurso simples, céleres e pouco dispendiosos para tratar os litígios (que envolvam consumidores no quadro da diretiva relativa à resolução alternativa de litígios e do regulamento sobre a resolução

²³ Agenda do Consumidor Europeu disponível em:<http://cec.consumidor.pt/quem-somos12/defesa-do-consumidor-na-ue.aspx>

²⁴ Trata-se de um espaço cibernético dirigido essencialmente a professores, com o objetivo de possibilitar a estes profissionais o intercâmbio de conteúdos pedagógicos, na área da Educação do Consumidor, podendo explorar e partilhá-los com os seus alunos, encontrando uma extensa biblioteca de recursos pedagógicos, provenientes de toda a UE, bem como ferramentas interativas e colaborativas.

extrajudicial de litígios em linha²⁵); inclusão dos interesses dos consumidores nas principais políticas setoriais (nova legislação em setores como as telecomunicações, as tecnologias digitais, a energia, os transportes e os produtos alimentares, e adotar novas medidas destinadas a aumentar a transparência e o acesso aos serviços financeiros a retalho e a facilitar a mudança de contas bancárias); conferir mais poder aos consumidores (o principal objetivo geral da estratégia para a política dos consumidores é habilitar os consumidores da UE mediante a capacitação para o ato de escolha, a informação e a sensibilização sobre os direitos dos consumidores e as respetivas vias de recurso).

2.2. Programa “Consumidores”²⁶

O Programa “Consumidores”, por sua vez, visa a participação ativa e consciente dos consumidores no mercado único, contribuindo, assim, para o crescimento, a inovação e a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020, no sentido de um consumo mais sustentável e da satisfação das necessidades específicas dos consumidores vulneráveis.

Vinculado ao cumprimento das principais prioridades políticas da Comissão, entre os resultados das ações do Programa “Consumidores” estão o mercado único digital, a aplicação da legislação em matéria de defesa do consumidor, incluindo um mercado interno mais universal e equitativo e à União da Energia.

Este programa almeja um mercado único onde sejam transacionados produtos seguros (não só beneficiando os consumidores, mas tornando-se fator de competição entre empresas e fornecedores) e em que os consumidores, conscientes, impulsionem um

²⁵ O funcionamento destes meios de resolução de conflitos de consumo assenta na disponibilização de plataforma eletrónica adequada, acessível às partes através da Internet e que operacionaliza o contacto entre consumidores e comerciantes para a procura de um entendimento satisfatório com intervenção de uma entidade de resolução alternativa, também contactável eletronicamente por meio da mesma plataforma. Com a transposição da Diretiva RAL (Diretiva 2013/11/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo), o Centro Europeu do Consumidor foi designado para prestar assistência aos consumidores no acesso à entidade RAL de outro Estado membro que seja competente para a resolução de um determinado litígio de consumo transfronteiriço e também para desempenhar a função de Ponto de Contacto nacional da Plataforma de RLL (ODR) – a plataforma eletrónica de resolução de litígios de consumo em linha (online), criada pelo Regulamento (EU) n.º 524/2013. -Cf. <http://cec.consumidor.pt/topicos1/comercio-eletronico/compras-na-internet/resolver-um-conflito-em-linha.aspx>

²⁶ Programa “Consumidores disponível em: <http://euroogle.com/dicionario.asp?definicion=1791>

mercado competitivo e sejam representados por organizações profissionais de consumidores capacitadas e adaptadas às atuais contingências económicas.

Pretende, ainda, que o ressarcimento, em caso de problemas, resulte da cooperação entre organismos de apoio e aconselhamento nacionais em detrimento de processos judiciais tão onerosos quanto morosos, efetivando, deste modo, os direitos dos consumidores.

As instituições europeias controlam sistematicamente a política dos consumidores através de dois instrumentos: por um lado, o Painel de Avaliação das Condições de Consumo, que controla as condições nacionais de consumo em três domínios (conhecimento e confiança, cumprimento e aplicação, queixas e resolução de litígios) e examina os progressos realizados na integração do mercado retalhista da UE com base no nível de transações transfronteiras entre empresas e consumidores e no desenvolvimento do comércio eletrónico; por outro lado, o Painel de Avaliação dos Mercados de Consumo, que recolhe dados de consumidores com experiência recente de aquisições, a fim de acompanhar a evolução de mais de 40 mercados de consumo com base em indicadores fundamentais, como a confiança no respeito das regras de proteção dos consumidores por parte dos comerciantes, a comparabilidade das ofertas, a escolha disponível no mercado, a resposta às expectativas dos consumidores e os danos causados pelos problemas com que se defrontam os consumidores.

2.3. Parlamento Europeu²⁷

A proteção dos consumidores na Europa é constantemente reforçada pelo parlamento. Desde de 2014, os Estados-Membros regem-se pelas legislações nacionais resultantes da transposição da Diretiva de 23 de junho de 2011, relativa aos direitos dos consumidores. Na Diretiva, os direitos dos consumidores são fortalecidos através do estabelecimento de um longo período de reflexão para os contratos à distância e os contratos celebrados fora do estabelecimento comercial, introduzindo uma maior transparência dos preços, a proibição de caixas previamente preenchidas e informações esclarecedoras sobre os conteúdos digitais, a fim de aumentar a confiança dos consumidores europeus.

²⁷ Política dos Consumidores disponível em:
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pt/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.5.1.html

Para além dos seus trabalhos ao nível da legislação europeia, o Parlamento desempenha um papel importante na definição das políticas no domínio da proteção do consumidor através da adoção de relatórios de iniciativa. O Parlamento Europeu tem-se, ainda, mostrado particularmente ativo no objetivo de garantir dotações orçamentais mais elevadas destinadas à adoção de medidas em domínios como a educação (financeira) dos consumidores e o alargamento da representação dos consumidores nos Estados-Membros, com especial atenção aos Estados-Membros que tenham aderido à União depois de 2004.

Como vimos, o desenvolvimento da política de defesa dos consumidores partiu de uma política de harmonização técnica das normas na prossecução do mercado interno, mas acabou por se tornar parte integrante da dinâmica com vista a reforçar o objetivo de estabelecer uma “Europa dos cidadãos”.

Neste sentido, e no âmbito da partilha de competências relativa a esta matéria, podemos apontar o esforço e envolvimento dos Estados-Membros para a dinamização do conceito de cidadão europeu, que não conformados, adaptam as políticas europeias às suas intrínsecas realidades, como uma grande evolução relativamente à tomada de consciência de que o consumidor é, antes de mais, cidadão.

3. A Proteção do Consumidor na Constituição

Cada vez mais nítido o foco, reduzimos a ótica ao nível nacional, desvendando as influências supranacionais e concretizando, segundo as contingências de cada época, a representação que a tutela do consumidor tem na nossa Constituição ao longo das últimas décadas percebendo, ainda, de que forma a obrigação geral do Estado aparece enunciada e sustentada na lei fundamental.

No texto originário da Constituição, a única referência que havia relativa aos consumidores encontrava-se nos princípios gerais da “Organização Económica”, no quadro das “incumbências prioritárias do Estado”, dentro das quais se incluía a “de proteger o consumidor designadamente através do apoio à criação de cooperativas e de associações de consumidores”.²⁸

Entre os preceitos constitucionais sobre a proteção dos consumidores de 1976, ainda que na Constituição Económica, têm especial relevância o art.81º / m) e g) e o art.º 109º/nº2. Prova de que já existia a preocupação com a proteção do consumidor por parte do legislador constituinte, é precisamente o art.º81º/ m), não reduzindo o tema a princípios da organização económica.²⁹

3.1. Revisão Constitucional de 1982

A Revisão de 82 implicou reformas na maior parte das disposições. Os direitos fundamentais foram aperfeiçoados, sendo contrapostos Direitos, Liberdade e Garantias e Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Assistiu-se à deslocação da proteção dos consumidores para um título próprio, ainda dentro da parte da Organização Económica, reconhecendo-se direitos subjetivos aos consumidores, nomeadamente, acesso à informação e formação, proteção da saúde, da segurança e à reparação de danos (art.110º/1), o que decorre da sua integração, pelo

²⁸Cf. Carla Amado Gomes, “Os novos Trabalhos do Estado: a Administração Pública e a Defesa do Consumidor”, Vol. XLI-Nº2, 2000, Coimbra Editora.

²⁹Cf. André Neves Mouzinho, “Direitos Fundamentais dos Consumidores”, disponível em:<http://www.verbojuridico.net/doutrina/consumidor/direitosfundamentaisconsumidores.pdf>

menos formal, na “ constituição económica” e não na “ constituição da pessoa”. Os direitos dos consumidores elencados no art.º 110º são assegurados pelo art.º 81º al. j) e, agora, consagrados autonomamente.

Pretendia-se a defesa dos cidadãos em geral e o controlo do poder económico através da afixação de preços, garantia da qualidade e abastecimento dos produtos. Com epígrafe “Comércio e Proteção do Consumidor”, o art.º 109º, além de uma obrigação constitucional imposta ao Estado, incluía no seu n.º 1 uma autorização de intervenção geral na formação dos preços e nos circuitos de distribuição, que, no primeiro caso, podia ir até à fixação administrativa de preços máximos de venda.

O art.º 110º “Proteção do Consumidor”, apesar de se tratar de um direito fundamental fora do catálogo do n.º 1 do art.º 16º, não tinha natureza análoga, mas sim, tal como os direitos económicos, sociais e culturais, natureza de direitos a prestações ou ações do Estado. No entanto, outros havia com natureza equiparada à dos direitos, liberdades e garantias, integrando-se no respetivo regime, como é o caso do direito à reparação dos danos.

Ao enunciar o Direito de Audição na tomada de decisões do interesse dos consumidores, o n.º 3 do art. 110º, integra as Associações de Consumidores e das Cooperativas de Consumo no naipe de organizações sociais que usufruem do direito de participação e que, por isso, consolidam o princípio da democracia participativa (art.º 2º).

Do Direito de Audição decorre, inevitavelmente, o direito de representação em todas as instâncias públicas de participação, que lidem com questões relativas aos interesses dos consumidores.

Quanto ao número 2 do artigo em apreço, este mereceu uma atenção especial por parte do legislador constitucional, por ser um meio de persuasão forte do consumidor, são desde logo proibidas certas formas de publicidade e a sua disciplina será estipulada por lei³⁰.

³⁰Cf. André Neves Mouzinho, “ Direitos Fundamentais dos Consumidores”, disponível em: <http://www.verbojuridico.net/doutrina/consumidor/direitosfundamentaisconsumidores.pdf>

3.2. Revisão Constitucional de 1989

Com a 2ª Revisão Constitucional, em 1989, assistiu-se à permuta do preceito sobre proteção dos consumidores (anterior art.º110º) da parte 2, Organização Económica, para a parte dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais.

Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, “ a Constituição instituiu os consumidores (bem como as suas organizações específicas) em titulares de direitos constitucionais. A proteção constitucional dos consumidores, que no seu texto originário da Constituição estava inserida na constituição económica, surge agora localizada em sede de direitos fundamentais (depois dos direitos trabalhadores e antes das normas referentes à garantia da iniciativa económica e do direito de propriedade), o que se traduz numa evidente promoção”.³¹

Integrando o catálogo dos direitos fundamentais, o art.60º da Constituição, garante a saúde e qualidade de vida das pessoas, priorizando-as relativamente a quaisquer benefícios económicos. Desta forma, elevados à categoria de valores constitucionais, os direitos e deveres económicos são reconhecidos aos consumidores como intangíveis e invioláveis, art.º60º nº1 e nº2.

Com esta revisão, a constituição consagra expressamente uma política comercial e industrial (art.99ºe100º), efetivada com a definição das incumbências do Estado relativamente aos direitos dos consumidores, ambicionando o enquadramento e apoio às relações económicas externas, comerciais e industriais ao integrar a economia portuguesa no quadro internacional.³²

A partir de 1989, os direitos dos consumidores são, então, reconhecidos como direitos formalmente fundamentais, integrando o conjunto formal de direitos mais importantes conferidos às pessoas.

Até então não havia uma estratégia constitucional firme que efetivasse a proteção do consumidor, apenas a necessidade de defender uma concorrência leal que não fosse lesiva para o mesmo.

³¹ Cf. J.J. Gomes Canotilho/ Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa, Anotada, 3ªedição, Coimbra, 1993, p.323.

³² Cf. M. Leitão Marques, A. Dos Santos, M. Eduarda Gonçalves “ Direito Económico”, 7ª Edição, Almedina, 2014

3.3. Revisão Constitucional de 1997

A quarta Revisão Constitucional, de 1997, contou bastantes modificações no concernente aos direitos fundamentais, sendo os direitos de ação popular reforçados e estendidos à defesa dos direitos dos consumidores, de acordo com o nº3 do art.º 52º. E a legitimidade processual, reconhecida às associações dos consumidores e cooperativas de consumo para defesa dos seus associados ou de interesses coletivos ou difusos, aditada ao nº3 do art.60º.

Assim, os direitos dos consumidores foram robustecidos de duas formas, por um lado através do direito de ação popular (artº52º/nº3) e, por outro, pelo próprio preceito constitucional que, no capítulo dos Direitos e Deveres Económicos, protegem os consumidores.

Com a primeira das medidas, os direitos dos consumidores passaram a ser apresentados como direitos fundamentais judicialmente acionáveis, mediante a possibilidade reconhecida a todos os cidadãos, pessoalmente ou associados, de se dirigem aos Tribunais para efetivar a defesa.³³

Aqui chegados, os direitos dos consumidores detêm, agora, uma proteção constitucional qualificada e, por sua vez, foi relevado o direito de ação popular, enquanto meio de defesa jurisdicional dos direitos fundamentais.³⁴

Expressamente reconhecida, a legitimidade processual das associações de consumidores e cooperativas de consumo para defesa dos seus associados ou de interesses coletivos ou difusos (art.60º/3), veio reforçar, ao nível do próprio texto fundamental, os direitos dos consumidores e a importância daquelas associações e cooperativas na defesa destes direitos.³⁵ A Constituição reconhece legitimidade processual a estas instituições não só para defesa dos direitos subjetivos dos respetivos associados, ou seja, dos interesses autónomos e individualizados dos particulares, mas também para tutela dos interesses

³³ Como salientaram J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, que atendendo à índole exemplificativa da norma constitucional que garante o direito à ação popular, já chamavam a atenção para a possibilidade de extensão deste direito à defesa dos direitos dos consumidores. A própria legislação respeitante ao regime aplicável à defesa dos consumidores já reconhecia tal direito às associações de consumidores e cooperativas de consumo – Lei nº24/96 de 31 de Julho, arts.17º nº4 e 18º nº1 al. l).

³⁴Cf. Constituição da República Anotada, 3ª ed., Coimbra Editora, 1993, p.p.282-283 8: Direitos Fundamentais dos Consumidores.

³⁵ Convém, no entanto, relembrar que esta alteração traduz somente o constitucionalizar de um aspeto também já consagrado na Lei de Defesa dos Consumidores – vide art.º13º al.b) da Lei 24/96.

coletivos, comuns a determinado grupo de pessoas ³⁶ e, ainda, para defesa dos interesses difusos, assegurando, assim, uma tutela jurisdicional efetiva dos consumidores no respeitante a uma massa enorme de pequenas questões ou problemas globais³⁷ que os particulares individualmente não estão em condições de levar a tribunal.

Antes o direito de acesso geral à justiça para a proteção dos direitos dos consumidores, como consta no artigo 20º da constituição, através de uma “ decisão em prazo razoável e mediante processo equitativo”, embora preponderante, não se revelava suficiente.

3.4. O Atual Fundamento Constitucional

Hoje, o conteúdo mínimo dos direitos dos consumidores encontra-se constitucionalmente determinado em termos de poder ser judicialmente exigível.

A força jurídica dos direitos dos consumidores, enquanto direitos sociais, revela-se também no facto de constituírem valores constitucionais que podem ser suporte de limites ou restrições às liberdades e a outros direitos fundamentais em caso de conflito de direitos.

A proteção dos consumidores não pode deixar de ser acrescida face a produtores ou fornecedores de bens e serviços, que constituem entidades poderosas em relação as quais a constituição consagra deveres especiais de proteção e de prevenção que, em caso de incumprimento, podem desencadear responsabilidade civil extracontratual das entidades públicas, como se encontra presentemente consagrada na lei.

Para além dos direitos positivos a prestações do Estado (direito à formação ou à proteção da saúde), a Constituição reconhece também direitos a prestações ou ações dos próprios agentes económicos, produtores ou distribuidores (direito à informação).³⁸

A constituição prevê também garantias institucionais e processuais³⁹ para a defesa e promoção dos direitos dos consumidores, entre elas, a sujeição da publicidade a uma

³⁶ Em concreto, os interesses comuns dos consumidores, para cuja prossecução, se agrupam em pessoa coletiva, na qual aqueles interesses coletivos se subjetivizam.

³⁷ Não se confundem com aqueles últimos, na medida em que não se referem a uma categoria bem determinada de sujeitos associados, mas antes a uma comunidade indeterminada de pessoas, tendente a coincidir com a totalidade dos cidadãos.

³⁸ Cf. M. Leitão Marques, A. Dos Santos, M. Eduarda Gonçalves “ Direito Económico”, 7ª Edição, Almedina, 2014

³⁹ Cf. José Casalta Nabais, “ O Estatuto Constitucional dos Consumidores”, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra 2010

disciplina legal que implica, para além da imposição concreta da legislação, a proibição de todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa, nos termos do art.60º/2 da Constituição. O que decorre, notoriamente, do direito dos consumidores a uma correta informação sobre os diversos bens ou serviços potenciais objetos de consumo.⁴⁰

Devemos considerar também como garantia institucional, o direito de participação e de representação das associações de consumidores e das cooperativas de consumo constante no nº3 do art.60º da Constituição, que reconhece às associações de consumidores o direito de participação apoiadas pelo Estado.

A efetiva proteção dos consumidores não se basta, contudo, com a tutela oferecida pela garantia geral de acesso aos tribunais, exigindo antes vias mais abertas, mais simples e mais rápidas de acesso a formas de justa composição de conflitos.

Calvão da Silva defende a proteção do consumidor pode ser vista de quatro pontos principais⁴¹, sendo que todos estão acolhidos pela constituição, embora o seu desenvolvimento seja definido pela política comunitária de proteção do consumidor.

O primeiro dos pontos é a “Proteção do Consumidor contra práticas comerciais desleais e abusivas”. São exemplos, a regulação da publicidade, das vendas ao domicílio, e da correspondência e de outras formas de venda “ atípicas”.

Para além destas, destaca-se a disciplina sobre as cláusulas ou condições contratuais gerais, isto é, prescrições de natureza geral e abstrata, previamente elaboradas por um agente económico e que qualquer dos futuros contraentes se limitará a subscrever.

A inclusão de cláusulas abusivas que resultem em desproteção do adquirente de bens ou serviços é proibida nos contratos devido à dependência quando confrontados com o vendedor ou prestador nos contratos, por exemplo, limitação da responsabilidade por danos causados na esfera da contraparte ou de terceiro ou exclusividade da interpretação de qualquer cláusula do contrato a favor de uma das partes do crédito do consumo.

A “ informação, formação e educação do consumidor” é o segundo ponto, que se concretiza na Constituição com a incumbência do Estado de apoiar as organizações dos consumidores e o dever de contribuir para a sua educação e informação, reconhecendo os direitos dos consumidores à informação com as decorrentes obrigações para os comerciantes.

⁴⁰ Cf. André Neves Mouzinho, “ Direitos Fundamentais dos Consumidores”, disponível em: <http://www.verbojuridico.net/doutrina/consumidor/direitosfundamentaisconsumidores.pdf>

⁴¹Cf. M. Leitão Marques, A. Dos Santos, M. Eduarda Gonçalves “ Direito Económico”, 7ª Edição, Almedina, 2014, p.63e64

Finalmente, o terceiro ponto refere-se à “representação, organização e consulta” manifestando-se nos direitos reconhecidos às organizações de consumidores.

Com o objetivo de “proteger o consumidor contra produtos defeituosos e perigosos”, a Constituição contempla ainda direitos de caráter preventivo que incluem direito da qualidade, reparador dos danos sofridos ou repressivo de comportamentos que afetem a qualidade dos produtos.

Desta forma, a constituição consagra a proteção do consumidor em duas dimensões.⁴² A título subjetivo, pela via mediata dos direitos à vida, à inviolabilidade da integridade física, de propriedade- dada a situação de cumulação de direitos que se traduz no direito do consumidor- quer pela via imediata do direito à informação sobre as características dos bens e serviços disponíveis no mercado. E a título objetivo, incute tarefas ao Estado-legiferante e material- de salvaguarda da qualidade dos bens e serviços disponíveis no mercado e da promoção da educação dos consumidores.

O Estado legislador está incumbido da elaboração normativa que enforma a proteção do consumidor em qualquer das suas vertentes. Além de ter de emitir normas sobre as condições de fabrico e disponibilização comercial dos bens, tem de punir condutas contrárias à lei e prevenir situações de risco para a saúde pública. A esta tarefa legiferante junta-se, naturalmente, a concretização material das normas da defesa do consumidor.

Para isso, o Estado, com a colaboração de outras entidades, públicas e privadas, vai criar uma estrutura organizativa que cubra as necessidades de defesa do consumidor nas suas principais vertentes: proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos e promoção da formação da consciência crítica do consumidor.

É sobre essa cobertura administrativa que nos debruçaremos mais adiante, mas não sem antes esclarecer o conceito de consumidor e respetivos direitos objeto de tutela, cujo reconhecimento e efetivação define a nossa motivação.

⁴² Cf. Carla Amado Gomes, “Os novos Trabalhos do Estado: a Administração Pública e a Defesa do Consumidor”, Vol. XLI-Nº2, 2000, Coimbra Editora p.639

4. Consumidor

Por conseguinte, a definição de consumidor reveste-se de caráter fundamental, assim *Consumidor é todo aquele (elemento subjetivo) a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos (elemento objetivo), destinados a uso não profissional (elemento teleológico), por pessoa que exerça com caráter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios (elemento relacional)*, segundo estabelece o art.2º da Lei de Defesa do Consumidor (LDC) e cujos elementos essenciais partilha com vários diplomas avulsos.

Estamos perante uma pessoa humana enquanto consumidor de bens e serviços que enverga uma panóplia de direitos mais ou menos restrita, mas que não pode extravasar o limite mínimo da matéria dos direitos fundamentais que qualquer membro da comunidade estatal, por sê-lo, está abrangido.⁴³ Ou seja, o consumidor é alguém que acumula várias posições jurídicas jusfundamentais, quer isto dizer, que se trata de uma pessoa que já goza de proteção jurídica, no entanto e é essa a característica distintiva, o consumidor é também alguém que tem direito a adquirir bens e serviços que revistam um determinado grau de qualidade e, tão ou mais importante do que isso, é alguém que está ciente desse direito.⁴⁴

A proteção dos consumidores não constitui um direito natural, pelo que não se alude à mesma em sede dos Pactos das Nações Unidas, figurando apenas como tarefa estadual na Carta Europeia dos Direitos Fundamentais (art.38º).

Pelo contrário, a proteção dos consumidores surge da necessidade de intervenção do Estado a partir do séc. XX, depois da segunda guerra mundial, no sentido de efetivar liberdades individuais e a criação de condições essenciais de bem-estar, vistos como verdadeiros pressupostos de uma vida humana digna nas sociedades urbanas pós-industriais.

⁴³ Cf. José Casalta Nabais, “O Estatuto Constitucional dos Consumidores”, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra 2010, pp.479-508, pp. 482 e 483, defende que a deslocação “não tem um alcance tão grande quanto aquele que à primeira vista poderia parecer”, uma vez, por um lado, já antes os direitos “podiam ser considerados direitos subjetivos fundamentais” e, por outro lado os preceitos “não são diretamente aplicáveis pelos operadores jurídicos concertos”.

⁴⁴ Cf. Carla Amado Gomes, “Os novos Trabalhos do Estado: a Administração Pública e a Defesa do Consumidor”, Vol. XLI-Nº2, 2000, Coimbra Editora p.635e 636

Enquanto direito fundamental, a proteção dos consumidores emerge da necessidade de proteção de consumidores de bens e utentes de serviços enquadrados num contexto de relações económicas massificadas de produção, distribuição e consumo⁴⁵.

O caráter fundamental dos direitos dos consumidores realça aspetos pessoais da proteção dos consumidores como a vida, a saúde, a segurança e a qualidade de vida.

Assim, a consagração dos direitos dos consumidores como direitos fundamentais, não se esgota no reconhecimento de direitos subjetivos a favor dos consumidores, pois a dimensão objetiva da sua proteção está bem vincada no que concerne aos valores comunitários associados ao bom uso dos instrumentos contratuais, de modo a que o contrato continue a ser um adequado instrumento, tanto da autonomia privada como de garantia do bom funcionamento da economia de mercado.

Estes direitos têm como características indivíduos enquanto titulares; bens pessoais pressupostos nas relações de consumo, como são a vida, a saúde, a segurança, a qualidade de vida. E, desta forma, a proteção jusfundamental dos consumidores justifica-se na medida da vulnerabilidade individual face a reais e efetivos poderes económicos privados.⁴⁶

A satisfação das necessidades do consumidor final, é consensual, é o objetivo último de toda produção, sendo, por isso, o destinatário por excelência das normas de proteção do consumidor. Como produto de um referencial cultural, a sua proteção jurídica e respetiva amplitude dependem de fatores de ordem económica e social, como são a sofisticação de captação de clientes, concentração dos espaços de distribuição em grandes superfícies e ainda a globalização das formas de organizar a produção. Daqui resulta uma maior exposição do consumidor a riscos que devem ser antecipados com o alargamento dos seus direitos e garantias combinado com o reforço e simplificação dos meios de as efetivar.⁴⁷

⁴⁵ Segundo Fernando Baptista Oliveira, assistimos a uma distribuição em cadeia dos produtos, existindo uma cadeia, mais ou menos longa, entre o produtor e o consumidor final. Já não é comprador-consumidor a adquirir diretamente o produto ao fabricante ou produtor. Agora, entre o dois há por vezes inúmeras relações indiretas, mediatizadas ou um ou mais revendedores, intermediários ou elos de ligação da cadeia de transmissão, levando, esta cisão entre a produção e a distribuição, a uma racionalização e fracionamento de riscos.

⁴⁶ Cf. José Casalta Nabais, “ O Estatuto Constitucional dos Consumidores”, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra 2010

⁴⁷ Cf. M. Leitão Marques, A. Dos Santos, M. Eduarda Gonçalves “ Direito Económico”, 7ª Edição, Almedina, 2014

Segundo Carla Amado Gomes a noção de direitos dos consumidores prende-se com o despertar para a exigência de qualidade dos bens e serviços prestados. Investido no direito de exigir e a ser informado sobre a qualidade dos produtos o cidadão coloca o Estado na posição de instigador dessa atitude, quer através da imposição de deveres de informação sobre as características dos produtos aos operadores económicos, quer através da educação para o consumo. Concretizando, no fundo, a tarefa fundamental estabelecida na alínea d) do artigo 9º da CRP, já que o conhecimento e educação dos consumidores são corolário do seu bem estar e da sua qualidade de vida.⁴⁸

4.1. Direitos dos consumidores

Como resposta aos abusos das organizações económicas que provocam danos graves e irreversíveis nas pessoas e no meio ambiente, surgiram os direitos dos consumidores.

Muitas vezes, os abusos consistem na transação de produtos como aptos e inofensivos e serviços cujos efeitos ainda não estão suficientemente estudados no ser humano, comprometendo a saúde e segurança das pessoas que deles usufruem.

Por outro lado, pode ser considerado abuso a existência de defeitos no produto ou no serviço, conhecidos pelo produtor, mas que, por este não os considerar impeditivos, disponibiliza-os para consumo no mercado.

O abuso pode, ainda, surgir da disponibilização ao público de produtos ou serviços que, apesar de não apresentarem defeitos, resultam da conceção defeituosa⁴⁹ baseada em dados errados.⁵⁰

Neste seguimento o consumidor tem o direito de tutelar a sua saúde e segurança, bem como os seus interesses económicos.

A Lei de Defesa do Consumidor desenvolve vários desdobramentos possíveis da noção de direitos do consumidor ao enunciar o direito à qualidade dos bens e serviços (art.4º);

⁴⁸ Cf. “Os novos Trabalhos do Estado: a Administração Pública e a Defesa do Consumidor”, Vol. XLI-Nº2, 2000, Coimbra Editora p.636

⁴⁹ Neste sentido, Fernando Baptista de Oliveira “ hoje assiste-se a um fenómeno de produção em massa, resultante da automatização, com cada vez maior complexidade e sofisticação dos produtos, com elevado conteúdo tecnológico, em que os destinatários e distribuidores se mostram de todo leigos e impotentes no conhecimento das suas características de manuseamento. Esta produção em série, não personalizada, leva muitas vezes, não só à existência de defeitos em muitos produtos da série, como até à existência de defeitos em toda a série ou linha de produção (má idealização, conceção ou projeção do produto-defeito de conceção ou de projeto).”In O Conceito de Consumidor: perspetivas nacional e comunitária p.20

⁵⁰ Cf. Paula Barros, “ Consumo”, 2009, Almedina

o direito à proteção da saúde e da segurança física (art.5º); o direito à educação para o consumo (art.6º); o direito à informação (arts.7º e 8º); o direito à proteção dos interesses económicos (art.9º); o direito de prevenção, correção ou cessação de práticas lesivas do seu direito (art.10º); o direito à reparação dos danos (art.12º); o direito à proteção jurídica (art.14º) e o direito à participação através de associações representativas (art.15º).⁵¹

Por sua vez, no nº1 do art.60º da constituição são elencados os seguintes direitos dos consumidores: o direito à formação, o direito à informação, o direito à proteção da saúde, o direito à proteção da segurança, o direito à proteção dos interesses económicos e o direito à reparação de danos.

4.1.1. Direito à qualidade dos bens e serviços

Quando reportados à qualidade dos bens e serviços consumidos, os direitos dos consumidores detêm-se com a as substâncias e processos de fabrico no que diz respeito a alimentos, fármacos, cosméticos, jogos infantis, produtos mecânicos, organismos genericamente modificados, ou seja, a perigosidade para bens pessoais como a integridade física e a saúde. Refere-se, portanto, ao direito a exigir elevados padrões de qualidade, quer na vertente técnica quer na comercial.

Desta forma, os bens e serviços destinados ao consumidor devem ser aptos a cumprir os fins a que se propõem e a produzir os efeitos que lhes são atribuídos, de acordo com as normas estabelecidas ou, na falta delas, atendendo às legítimas expectativas do consumidor⁵². O incumprimento destas exigências imputa o direito de indemnização dos consumidores aos profissionais.

4.1.2. Direito à proteção da saúde e da segurança física

A proteção da saúde e segurança física diz respeito ao direito a que estejam à venda apenas produtos e serviços seguros e não perigosos, quer isto dizer, que está em causa o

⁵¹ Lei de Defesa do Consumidor disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=726&tabela=leis

⁵² Caso não existam regras técnicas, comunitárias ou nacionais, às quais deva obedecer a produção de um bem ou de um serviço este tem de satisfazer as expectativas razoáveis do consumidor.

acesso seguro e sem riscos do consumidor a produtos e serviços que em condições de uso normal ou previsível, não sejam incompatíveis ou não aceitáveis de acordo com o nível elevado de proteção da saúde e segurança física das pessoas.

4.1.3. Direito à educação para o consumo

Relativamente ao direito à formação e educação sobre o consumo e direitos dos consumidores, este visa opções racionais atinentes às questões ambientais e sociais do contexto em que se inserem, sendo os instrumentos para uma opção responsável proporcionados pelo Estado.

4.1.4. Direito à Informação

Quanto à informação é concernente ao direito a ser informado de forma atempada, adequada, suficiente e verdadeira corrigindo a assimetria informativa que contribui para a debilidade do sujeito consumidor no mercado⁵³. Além de receber os esclarecimentos que se justifiquem, designadamente, sobre preços e tarifas, período de vigência do contrato, normas sobre segurança dos equipamentos, faturação, formas de pagamento, qualidade de serviço e mecanismos de reclamação. Este direito impende sobre o Estado na sua dimensão geral e sobre o fornecedor ou prestador de serviços na sua dimensão particular.⁵⁴O Estado e as empresas têm a obrigação legal de utilizar português em todas

⁵³Cf. Rute Couto, “ Consumidor- Cidadão: O Estado e os Direitos dos Consumidores” In https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/12846/1/RLBDC21_ConsumidorCidadao_RuteCouto.pdf

⁵⁴ O direito à informação, consagrado nos arts.7º e 8º, enquanto pilar da defesa do consumidor, apresenta duas vertentes. Por um lado o direito à informação em geral que se impõe às entidades públicas (art.7º da LDC), por outro lado a informação em particular que está a cargo do fornecedor de bens ou prestador de serviços e demais intervenientes no ciclo produção-consumo (art.8º da LDC). Esta informação deve preencher vários requisitos, entre eles a tempestividade, a adequação, a veracidade de forma a colmatar a assimetria informativa que fragiliza ainda mais a posição do consumidor no mercado. Assim, o fornecedor de bens ou prestador de serviços deve, tanto nas negociações, como na celebração de um contrato, informar de forma clara, objetiva e adequada o consumidor, nomeadamente sobre características, composição e preço do bem ou serviço, bem como sobre o período de vigência do contrato, garantias, prazos de entrega e assistência após o negócio jurídico (n.º 1). Por outro lado, a obrigação de informar impende também sobre o produtor, o fabricante, o importador, o distribuidor, o embalador e o armazenista, para que cada elo do ciclo produção-consumo possa encontrar-se habilitado a cumprir a sua obrigação de informar o elo imediato até ao consumidor, destinatário final da informação. Desta forma, cada embalagem deve conter um rótulo indicador da composição material do produto e o risco provável ou eventual do seu uso normal (n.º 2). Os riscos para a saúde e segurança dos consumidores que possam resultar da normal utilização de bens ou serviços perigosos devem ser

as comunicações dirigidas ao consumidor que tenham como objetivo informá-lo sobre produtos ou serviços ou que, meramente os publicitem, nº3 do art.7º LDC.

O direito do consumidor à informação em geral traduz-se também, segundo o nº4 do art.7 da LDC, no direito a saber quando a informação que lhe está a ser prestada é ou não publicidade. A falta de identificação de uma mensagem como publicidade nos jornais, revistas e demais órgãos de comunicação social escrita, rádio ou televisão origina o pagamento de uma coima.

4.1.5. Direito à proteção dos interesses económicos

Associada ao direito à proteção dos interesses económicos do consumidor está a observância da lealdade e boa fé⁵⁵ por parte do fornecedor ou prestador de serviços na negociação prévia, na formação e vigência dos contratos, quer isto dizer, que é o direito de negociar a aquisição de um bem em condições de igualdade material com o fornecedor de bens ou prestador de serviços, tendo as cláusulas contratuais de ser redigidas em língua portuguesa, de forma clara e precisa de modo a não originarem significativo desequilíbrio em detrimento do consumidor. Perfilha-se, assim, um entendimento pautado pelo equilíbrio e pela igualdade material, recusando-se, portanto, uma parcialidade pelo consumo, previnem-se desequilíbrios que penalizem o consumidor, como no caso dos contratos de adesão e de certas cláusulas contratuais gerais que, sem negociação individual, está ausente qualquer liberdade de estipulação,

comunicados, de modo claro, completo e adequado, pelo fornecedor ou prestador de serviços, ao potencial consumidor (n.º 3). O dever de informar não pode ser denegado ou condicionado por invocação de segredo de fabrico não tutelado na lei, nem pode prejudicar o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais ou outra legislação mais favorável para o consumidor (n.º 6). Os nº 4 e nº5 do artigo 8º estabelecem as consequências da falta de informação. Com efeito, quando se verifique falta de informação, informação insuficiente, ilegível ou ambígua que comprometa a utilização adequada do bem ou do serviço, o consumidor goza do direito de retratação do contrato relativo à sua aquisição ou prestação, no prazo de sete dias úteis a contar da data de receção do bem ou da data de celebração do contrato de prestação de serviços (n.º 4). Por outro lado, o fornecedor de bens ou o prestador de serviços que viole o dever de informar, responde pelos danos que causar ao consumidor, sendo solidariamente responsáveis os demais intervenientes na cadeia da produção à distribuição que hajam igualmente violado o dever de informação (n.º 5).

⁵⁵ Cf. Anotação de Mariana Pinheiro Almeida o princípio da boa-fé surge no Direito Civil como princípio basilar na celebração dos contratos, razão pela qual encontramos a sua consagração legal nas suas diferentes etapas, assim, os arts.227º e 334º do CC são claros e referem-se ao instituto no sentido de “apesar de ainda não haver contrato (...) existe já na fase das negociações, uma relação efetiva entre as partes, relação essa que tem efeitos jurídicos próprios e justifica que entre elas nasçam deveres de uma conduta honesta, leal e correta. Trata-se de uma relação obrigacional sem dever primário de prestação” In Lei dos Serviços Públicos Essenciais, Anotada, p.63.

sendo manifesto no domínio de bens e serviços essenciais ou perante os modernos métodos agressivos de venda.⁵⁶

4.1.6. Direito de prevenção, correção ou cessação de práticas lesivas

O direito à prevenção e ação inibitória concretiza-se no direito a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas dos direitos dos consumidores. As ações inibitórias têm o valor equivalente ao da alçada da Relação mais um cêntimo (5000.01) seguem os termos do processo sumário e são isentas de custas.

O âmbito da abstenção ou proibição do uso ou da recomendação que o juiz decidir será especificado na sentença da ação inibitória.

Quando relativa a cláusulas contratuais gerais, o juiz determina uma sanção pecuniária compulsória por cada infração que o predisponente demandado venha a cometer. Transitada em julgado, a decisão condenatória proferida na ação será publicada a expensas do infrator, nos termos fixados pelo juiz e posteriormente registada.

As ações inibitórias podem ser propostas pelo Ministério Público, oficiosamente ou mediante solicitação do Provedor de Justiça ou de qualquer interessado, bem como pelas associações sindicais, associações profissionais e associações de salvaguarda de interesses económicos, cada uma atuando no âmbito das respetivas atribuições, ou por Associações de Defesa do Consumidor dotadas de representatividade para tal.

4.1.7. Direito à reparação dos danos

⁵⁶ O regime jurídico das cláusulas contratuais gerais e o regime jurídico das práticas comerciais desleais decorrem da proteção do consumidor. Sendo o primeiro aplicável em caso de contratos pré-elaborados, abusivos na sua redação e comunicação ao consumidor (dimensão formal) e no próprio conteúdo das cláusulas (dimensão material) e o segundo proibindo e sancionando as práticas falaciosas e ofensivas para o consumidor. Neste sentido, a liberdade contratual, supostamente, mecanismo de proteção dos consumidores, acaba por perder uma parte significativa da sua aplicabilidade. Uma vez que, cada vez menos, as relações de consumo se apresentam como livres e entre iguais. Decorre do escrito a inscrição da proteção dos consumidores como direitos fundamentais, no sentido de repor o mínimo de igualdade nas relações em que os consumidores representam claramente a parte mais fraca, afrontando os perigos para os bens pessoais e dignidade individual que a profunda desigualdade entre as partes acarretaria.

A prevenção e reparação dos danos imputa o direito a indemnização pelos danos patrimoniais e não patrimoniais dos consumidores resultantes da prestação de serviços ou venda de bens defeituosos⁵⁷.

4.1.8. Direito a proteção jurídica

Relativo à proteção jurídica e justiça acessível e pronta, é o direito a recorrer aos tribunais e a mecanismos de resolução extrajudicial (mediação, conciliação e arbitragem) para a resolução de conflitos de consumo.

4.1.9. Direito à participação através de associações representativas

Finalmente, a participação e representação decorrem do direito a ser ouvido e consultado, em prazo razoável, relativamente às medidas que afetem os direitos e interesses legalmente protegidos dos consumidores, através das respetivas associações de consumidores. Sendo os parâmetros de representatividade das mesmas estabelecidos por lei, atendendo aos interesses que a associação se destina a defender, se este reflete o consumidor em geral ou apenas os associados, o número destes e o âmbito territorial da respetiva ação.

Embora façam valer um direito alheio, as associações de consumidores atuam em nome próprio, pertencente em conjunto aos consumidores suscetíveis de virem a ser lesados num contexto de fruição coletiva e, por isso, suscetível de defesa através do mecanismo da ação popular.⁵⁸

Por sua vez, constituem Deveres dos Consumidores, para além do cumprimento das obrigações resultantes dos contratos celebrados, o questionamento e defesa dos seus

⁵⁷ Calvão da Silva escreve “a responsabilidade civil do produtor perante o consumidor pelos danos causados por produtos defeituosos por si produzidos e lançados ao comércio aparece como corolário do desenvolvimento industrial e tecnológico que, por um lado, vulgarizou a circulação no mercado de mercadorias ou produtos complexos e refinados, de preparação minuciosa mas com alta probabilidade de defeito causador de riscos consideráveis, e, por outro, distanciou o fabricante do consumidor final” In Responsabilidade Civil do Produtor, Coleção Teses, Almedina, 1990, pág.25.

⁵⁸ Por qualquer consumidor, por uma associação de defesa do consumidor ou através da autarquia local, sendo que falar de ação coletiva é o mesmo que falar a ação popular regulada pela Lei nº83/95, de 31 de agosto; na ação inibitória consagrada no DLnº446/85 de 25 de outubro (regula as cláusulas contratuais gerais); que existe para evitar a inserção de cláusulas abusivas em contratos, tipicamente, massificados, máxime, de adesão; e na ação inibitória preceituada no art.10º da LDC, que visa se instrumentalizada para prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas dos direitos dos consumidores. Este meio processual é também regulado pelo DL nº25/2004, de 8 de julho.

interesses legítimos com consciência social e ambiental, promovendo a poupança no aliar de direitos a deveres dos consumidores como perspectiva a nova dimensão do direito do consumo⁵⁹.

Concluindo, decorrem do esmiuçamento dos direitos dos consumidores consagrados na LDC, deveres especiais dos produtores, fornecedores e prestadores de serviços que vão muito para além dos imperativos legais de proteção da parte contratual mais fraca, tradicionalmente contemplados no Código Civil e a incumbência do Estado, enquanto destinatário proeminente das normas em cima em apreço, de assegurar a proteção dos mesmos através da legislação adequada e do provimento da respetiva fiscalização administrativa e judicial.

4.2. Serviços Públicos Essenciais

Ainda no âmbito do conceito de consumidor, há a acrescentar uma nuance decorrente do elemento relacional, quando na relação intersubjetiva com o consumidor está o próprio Estado, segundo o número 2 do artigo 2º da LCD, que inclui no seu círculo *“os bens, serviços e direitos fornecidos, prestados e transmitidos pelos organismos da Administração Pública, por pessoas coletivas públicas, por empresas de capitais públicos ou detidos maioritariamente pelo Estado, pelas regiões autónomas ou pelas autarquias locais e por empresas concessionárias de serviços públicos.”*

No número 1 do artigo 60º da Constituição a definição da natureza, pública ou privada, dos serviços prestados ficou em aberto.⁶⁰

Assim, não podendo a LDC circunscrever a condição de consumidor à relação de consumo privado, em função do modelo de Estado Social de Direito em que vivemos, isto repercute-se ao nível da prestação de serviços essenciais - constituam eles monopólio estadual ou não, seja a participação pública total ou parcial.

O número 1 do artigo 1º da LSPE estabelece *“a presente lei consagra regras a que deve obedecer a prestação de serviços públicos essenciais em ordem à proteção do utente”*, o

⁵⁹ Carlos Ferreira de Almeida, em sentido contrário e na perspectiva de um novo direito protetor e reivindicativo dedicado aos pobres, acredita, antes, na reivindicação de políticas públicas e na adaptação do direito aos domínios da pobreza e marginalização social, cuidando da escassez e das carências mínimas de consumo ao estabelecer uma regulação jurídica e empenhada, tanto no plano nacional como no plano internacional, nos núcleos de fome, migrantes e refugiados.

⁶⁰ Cf. João Pacheco Amorim *“Direito Administrativo da Economia”*, Vol. I (Introdução e Constituição Económica), Almedina, 2014

nº3 define utente como “a pessoa singular ou coletiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo”.⁶¹

Comparando o conceito de utente com o de consumidor incluído na LDC, conclui-se pela aceção mais lata do conceito de utente uma vez que este abrange pessoas coletivas e particulares que contratem para fins profissionais (podendo até estabelecer-se uma relação entre dois profissionais) por sua vez, aquele é necessariamente pessoa que atua como particular face a um profissional, fornecedor de bens ou prestador de serviços.

Ao “utente” corresponde o “prestador de serviços”, que é, de acordo com o nº1 do artigo 4 da LSPE “ toda a entidade pública ou privada que preste ao utente qualquer um dos serviços referidos no nº2, independentemente da sua natureza jurídica, do título que o faça ou da existência ou não de contrato de concessão”.

A definição de serviços públicos essenciais tem-se vindo a mostrar impetuosa, uma vez que até hoje ainda não foi afirmada. No entanto, para a sua concretização, a LPSE determina os serviços considerados públicos essenciais o que nos leva a crer num elenco taxativo.⁶²

A relação entre utente e prestador de serviço é intermediada por via de um contrato, tal como se encontra expressamente previsto no nº3 do artigo 11º da LPSE. Como a lei aplicável privilegia a proteção do utente em detrimento da estipulação de poderes autoritários dos prestadores e a lógica concorrencial se revela incompatível com as regras aplicáveis aos contratos administrativos, não se questiona a existência de um contrato de direito privado.

O cidadão depende da prestação de serviços vitais tais como o abastecimento de água ou o atendimento hospitalar. É natural, por isso, a extensão da proteção do consumidor aos bens, serviços e direitos fornecidos, prestados e transmitidos pelos organismos da Administração Pública, por pessoas coletivas públicas, por empresas de capitais públicos ou detidos maioritariamente pelo Estado, pelas regiões autónomas ou pelas autarquias locais e por empresas concessionárias de serviços públicos”, conforme dispõe o número dois do art.2 da LDC.

A extensão da proteção dos consumidores relativamente a entidades públicas (ou capitais maioritariamente públicos) justifica-se também pela vinculação de todas as

⁶¹ Lei dos Serviços Públicos Essenciais disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1436&tabela=leis

⁶² Segundo Mafalda Miranda Barbosa “ tendencial taxatividade” e Jorge Morais Carvalho “ é muito duvidoso que, face à letra do preceito (“são os seguintes os serviços públicos abrangidos”) possam ser acrescentados serviços na sequência da simples determinação por via interpretativa.

entidades públicas aos direitos liberdades e garantias por força do número um do art.18º da CRP.

Neste contexto, o Estado tem o dever de salvaguardar os direitos do consumidor, enquanto fornecedor de bens ou prestador de serviços, mormente, no tocante a fornecimento de serviços públicos essenciais.

A qualidade dos bens e serviços devem ser asseguradas como direito do consumidor no âmbito de uma relação jurídica de consumo (artigo 4º LDC),ou seja, as entidades públicas devem ser capazes de cumprir o propósito a que se destinam e a produzir os efeitos pretendidos, atendendo às normas estabelecidas ou, na falta delas, às legítimas expectativas do consumidor. A prestação de serviços essenciais deve obedecer a elevados padrões de qualidade incluindo o grau de satisfação dos utentes, especialmente quando o preço fixado varia consoante esses mesmos padrões.

Os serviços públicos essenciais (sendo públicos pela natureza do serviço e não pela natureza jurídica do seu prestador) são, atualmente: o serviço de fornecimento de água; o serviço de fornecimento de energia elétrica; o serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados; o serviço de comunicações eletrónicas; os serviços postais; o serviço de recolha e tratamento de águas residuais; os serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.

A igualdade material das partes caracteriza esta relação jurídica de consumo e a lealdade e boa-fé surgem como consequência do direito do consumidor à proteção dos seus interesses económicos.

As regras relativas à suspensão do fornecimento do serviço, à proibição de consumos mínimos, à prescrição e caducidade do direito ao recebimento do preço e a arbitragem necessária são a chave para o equilíbrio da relação jurídica e, por sua vez, para a proteção dos seus utentes.

Os serviços e organismos da administração pública encarregues da prestação de serviços de abastecimento de água, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos urbanos estão sujeitos às obrigações decorrentes do Decreto-Lei 156/2005, de 15 de setembro, relativo à existência e disponibilização do livro de reclamações (ao contrário dos demais serviços e organismos da administração pública, que dispõem de livro próprio). Como se lê no preâmbulo da lei, ao tornar mais acessível o exercício do direito

de queixa, evidencia-se a preocupação do legislador com um melhor exercício da cidadania através da exigência do respeito dos direitos dos consumidores.⁶³

No âmbito dos bens e serviços essenciais, os consumidores e utentes, respetivamente, encontram-se numa posição vulnerável que reclama a intervenção protetora do Estado, principalmente, a intervenção legislativa a determinar a responsabilidade objetiva do produtor, a proibir as chamadas cláusulas abusivas, a regular os contratos de adesão, a proteger os utentes dos serviços essenciais sobretudo quando assegurados por entidades privadas em regime de mercado.⁶⁴

Daqui decorre o regime jurídico específico para os serviços públicos essenciais de assegurar a proteção acrescida aos consumidores e aos utentes destes serviços manifesta com a participação no processo de tomada de decisão, no direito à informação, na fixação de condições de fornecimento de serviços públicos, na imposição de padrões de qualidade, na proibição de consumos mínimos, nas regras sobre a faturação, na garantia do efeito suspensivo do recurso à resolução extrajudicial de litígios de consumo e arbitragem necessária por opção dos consumidores.

O consumidor, quando contrata com o Estado, tem o direito à informação em particular art.8ºLDC, de forma clara, objetiva e adequada, sobre numerosos aspetos contratuais e pós contratuais, incluindo os riscos para a saúde e segurança dos consumidores e o sistema de tratamento de reclamações.

No âmbito dos serviços essenciais, o dever de informação abrange as condições e tarifas aplicáveis à prestação de serviço.

Quanto à publicidade, são aplicáveis as regras da comunicação feita por entidades de natureza pública, no âmbito de uma atividade económica, com o objetivo da promoção dos bens, serviços, ideias, princípios e iniciativas ou instituições, bem como a qualquer forma de comunicação da Administração Pública, que tenha por objetivo a promoção do fornecimento de bens e serviços.⁶⁵

⁶³ Cf. Rute Couto, “ Consumidor- Cidadão: O Estado e os Direitos dos Consumidores” disponível em: https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/12846/1/RLBDC21_ConsumidorCidadao_RuteCouto.pdf

⁶⁴ Cf. Pedro Costa Gonçalves, “ Estudos de Regulação Pública-II”, 1ªEd., 2015, Coimbra Editora

⁶⁵Cf. Código da Publicidade (Decreto- Lei 330/90, de 23 de outubro- versão atualizada)

5. Estrutura Institucional da Proteção do Consumidor

Definido o conceito de consumidor e minudenciados os respectivos direitos e as particularidades inerentes às relações daquele com o Estado, cumpre-nos, agora, o desemaranhar da rede institucional que tem a cargo a promoção e tutela dos direitos dos consumidores, bem como as suas formas de expressão em correspondência com os direitos descritos de forma a aferir a efetividade da proteção administrativa do consumidor.

Consagradas na LDC temos as Associações de Consumidores (art.17º), o Ministério Público (art.20º), a Direção-Geral do Consumidor (art.21º) e o Conselho Nacional do Consumo (art.22º), para além do Estado, Regiões Autónomas e Autarquias locais como destinatários proeminentes das incumbências estabelecidas na lei.

5.1. Associações de Consumidores

Quanto às associações de consumidores, estas são pessoas coletivas dotadas de personalidade jurídica e sem fins lucrativos, que têm como objetivo principal proteger os direitos e interesses dos consumidores em geral ou dos consumidores seus associados, podendo também destinar-se à defesa dos consumidores de qualquer bem ou serviço.

Estas associações são bastante diversificadas e variam consoante a área territorial em que exercem a sua atividade, sendo que aquelas que são de âmbito local têm obrigatoriamente um mínimo de 100associados, as de âmbito regional um número mínimo de 500associados e, finalmente, as de âmbito nacional não podem ter menos de 3000associados.

Conforme o âmbito de ação, as associações de consumidores podem ser classificadas como sendo de interesse genérico ou específico. Serão do primeiro tipo quando o seu fim estatutário seja a tutela dos direitos dos consumidores em geral, desde que os órgãos ou corpos sociais sejam eleitos por voto universal, secreto e periódico de todos os associados. Por outro lado, o segundo tipo implica uma especificação de determinado

bem ou serviço e a eleição dos órgãos ou corpos sociais por voto universal, secreto e periódico.

Por sua vez, as cooperativas de consumo são equiparadas, por lei, a associações de consumidores com interesse genérico ou específico, exceto no tocante a benefícios fiscais.

As associações de consumidores de âmbito nacional e interesse genérico têm direito a estatuto de parceiro social nas matérias referentes a política de consumidores, estando aptas a propor representantes para órgãos de consulta e de concertação sobre a proteção dos consumidores, para a utilização de direito de antena na rádio e na televisão, nos canais de serviço público de maior audiência, nos termos previstos na lei da rádio e da televisão para parceiros sociais e, ainda, têm direito a participar nos processos de regulação de preços e fornecimento de bens e serviços essenciais de natureza não regional ou local, nos domínios da água, energia, gás, transportes e telecomunicações, bem como o direito a solicitar esclarecimentos sobre as tarifas praticadas e a qualidade dos serviços, podendo, deste modo, pronunciar-se sobre as mesmas, conforme previsto no art.18º da LDC.

É através das associações de consumidores ou de defesa dos consumidores, independentemente da sua área territorial de atividade e do seu âmbito, que estes se podem fazer representar e, deste modo, exercer o seu direito de participação⁶⁶.

As associações de consumidores, encarregues da prossecução deste direito, representam-nos nas consultas e audições públicas no decurso da tomada de decisões suscetíveis de afetar os seus direitos e interesses; solicitam junto das autoridades administrativas ou judiciais competentes a apreensão e retirada de bens do mercado ou a interdição de serviços lesivos dos direitos e interesses dos consumidores; corrigem e respondem ao conteúdo das mensagens publicitárias relativas a bens e serviços disponíveis no mercado; requerem junto das autoridades competentes que seja retirada do mercado publicidade enganosa ou abusiva; consultam os processos e demais elementos existentes nas repartições e serviços públicos da administração central, regional ou local que detenham dados sobre as características de bens e serviços de consumo e divulgam as informações necessárias à tutela dos interesses dos

⁶⁶ O direito de participação ou direito de audição prévia não se esgota na submissão de estratégias ou atos políticos à consideração dos utentes/consumidores, mas também no direito de ação perante eventuais lesões desses mesmos direitos e interesses legalmente protegidos. É neste contexto que surge a ação coletiva, donde se destacam várias formas processuais de defesa de direitos de específicos sectores da sociedade.

consumidores; solicitam informação sobre a formação dos preços dos bens e serviços; participam nos processos de fixação dos preços de fornecimento de bens e serviços essenciais, bem como solicitam esclarecimentos sobre as tarifas aplicadas e a qualidade dos serviços; solicitam aos laboratórios oficiais a realização de análises sobre a composição ou o estado de conservação e demais características dos bens destinados ao consumo público e tornam públicos os correspondentes resultados (devendo o serviço ser prestado segundo tarifa que não ultrapasse o preço de custo); são assistidas do direito à presunção de boa-fé das informações por elas prestadas; têm o direito à ação popular; do direito de queixa e denúncia, bem como do direito de se constituírem assistentes em sede de processo penal e a acompanhar processos contraordenacionais; do direito à isenção de pagamento de custas, preparos e imposto de selo; o direito a receber apoio do Estado, através da administração central, regional e local para a prossecução dos seus fins, nomeadamente no domínio da formação, informação e representação dos consumidores.

As Associações de Defesa dos Consumidores têm ainda um papel determinante nos Acordos de Boa Conduta, uma vez que em negociação com as mesmas, os profissionais de uma dada atividade ou os seus representantes regem as relações de consumo entre os próprios fornecedores ou prestadores de serviços e os respetivos consumidores.

Em regra, o texto dos Acordos coincide com a resolução extrajudicial, rápida e económica e, portanto, às normas de conduta e qualidade a que os fornecedores estão sujeitos publicamente, podendo ser argumento invocável em caso de defesa dos interesses do consumidor. Estes estão afixados nos estabelecimentos comerciais ou sob outras formas de divulgação que os signatários acordem e promovam.⁶⁷

Neste sentido, a DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor - consagra um processo de intermediação e negociação que constitui, *strictu sensu*, uma forma de resolução de conflitos.

No quadro da relação da DECO com as empresas e os consumidores, aquelas intervêm diretamente, mediante, solicitação destes, junto das empresas garantindo relações privilegiadas com grandes empresas, soluções mais próximas e adequadas aos consumidores e, no âmbito da aplicação do direito do consumo, a identificação de

⁶⁷ Os acordos não podem conter regras contrárias às leis imperativas de defesa do consumidor, nomeadamente em matéria de concorrência e preços, nem conter disposições menos favoráveis aos consumidores do que as legalmente previstas. Os Acordos de Boa Conduta celebrados com associações de consumidores de interesse genérico obrigam os profissionais a todos os consumidores, n.º2 e n.º3 do art.19ºLDC.

lacunas e comportamentos nos diversos setores. Afirma-se, assim, como uma forma rápida e fácil de resolver o conflito, prevenindo a adoção de novas práticas desleais e funciona como referência de confiança para os consumidores e as empresas, garantido o encaminhamento da reclamação apresentada pelo consumidor, para o mecanismo institucional de resolução alternativa de litígios, a propositura de ações coletivas inibitórias ou compensatórias quando a natureza do conflito e a sua gravidade afetem vários consumidores com a mesma conduta e, por fim, a denúncia dos comportamentos disruptivos das empresas junto das autoridades de mercado e das entidades reguladoras e fiscalizadoras.⁶⁸

5.2. Ministério Público

No âmbito da defesa dos consumidores, incumbe ao Ministério Público a intervenção em ações administrativas e cíveis tendentes à tutela dos interesses individuais homogêneos e dos interesses coletivos ou difusos dos consumidores.

O direito do consumidor à prevenção e reparação de danos patrimoniais ou não patrimoniais que resultem da ofensa de interesses ou direitos individuais homogêneos, coletivos ou difusos é reclamado através do Ministério Público e da DGC que dotam o Estado de legitimidade ativa para intentar ação inibitória de forma a prevenir, corrigir ou cessar práticas lesivas dos direitos dos consumidores, de modo particular as que atentem contra a sua saúde e segurança física, que se traduzam no uso de cláusulas gerais proibidas ou consistam em práticas comerciais expressamente proibidas por lei, nos termos do art.10º e seguintes da LDC.

5.3. Direção Geral do Consumidor

A Direção Geral do Consumidor (DGC), por sua vez, é o serviço público destinado à promoção da política de salvaguarda dos direitos dos consumidores.

Considerada autoridade pública, a DGC, está encarregue de solicitar e obter dos fornecedores de bens e dos prestadores de serviços, públicos ou privados, as

⁶⁸ Cf. Paulo Fonseca, “ Arbitragem e Mediação. Os Desafios do Novo Regime de Resolução Alternativa de Litígios”

informações, dados e diligências que considerar relevantes para a salvaguarda dos direitos e interesses dos consumidores; participar na definição do serviço público de rádio e televisão em matéria de informação e educação dos consumidores; proceder à representação em juízo dos direitos e interesses coletivos ou difusos dos consumidores e, finalmente, ordenar medidas cautelares de cessação, suspensão ou interdição de fornecimentos de bens ou prestações de serviços que possam acarretar riscos para a saúde, segurança e os interesses económicos dos consumidores.

Enquanto serviço central da administração direta do Estado, provido de autonomia administrativa e destinado à promoção da política de salvaguarda dos consumidores, à coordenação e execução das medidas que visam a sua proteção, informação e educação e de apoio a organizações de consumidores tem um relevo substancial na difusão das ações de formação destinadas a informar os consumidores das soluções viáveis em caso de não conformidade de bens ou serviços com os contratos celebrados. Assim, a obrigação pública de educação e formação é imputada também à Direção Geral do Consumidor, no sentido de patrocinar campanhas informativas e ações de formação sobre os direitos que assistem os consumidores e a forma de os reivindicar.

Tem ainda um papel fundamental na proteção da saúde e segurança dos consumidores, uma vez que dá o tratamento necessário a queixas de forma a retirar do mercado produtos ou serviços, real ou potencialmente, perigosos, articulando-se com as atividades de vigilância de mercado e aplicando legislação de defesa do consumidor com as entidades de controlo que lhe apresentam resultados, assegura as ligações no âmbito dos sistemas comunitários de notificação, sendo o único serviço de ligação que integra o Sistema de Troca Rápida de Informações sobre produtos perigosos no âmbito da União Europeia.⁶⁹ Neste sentido, também os serviços da administração pública que, no exercício das suas funções, tenham conhecimento de bens ou serviços perigosos, têm o dever de o notificar às entidades competentes para fiscalização do mercado, nos termos do art.5º da LDC, de forma a garantir a proteção da saúde e segurança física dos consumidores.

⁶⁹ RAPEX é um sistema de alerta cujo funcionamento, gerido pela Comissão Europeia, permite trocar informações entre vários países e a Comissão Europeia sobre produtos de consumo perigosos, não alimentares, que circulam no Espaço Económico Europeu. Em Portugal, é a Comissão de Segurança de Serviços e Bens de Consumo, que funciona junto a DGC articulada com produtores e distribuidores, que tem poderes para deliberar sobre a segurança dos produtos e para determinar quais os produtos e serviços que estão no mercado e não são seguros, ou apresentam um nível incomportável para a segurança e saúde dos consumidores.

Para além de, neste contexto e como dissemos, a par com o Ministério Público conferir legitimidade ativa ao Estado para intentar ação inibitória, fazendo cessar práticas compromissórias da saúde e segurança dos consumidores de que tenha conhecimento.

A DGC, relativamente ao direito de acesso à justiça, acompanha, ainda, a atividade dos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo desde a sua criação (o primeiro Centro foi estabelecido em 1989), analisando as decisões arbitrais adotadas desde 2010 e procedendo à monitorização do funcionamento regular e das iniciativas desenvolvidas pelos Centros com especial atenção desde 2011, em consequência do financiamento parcial atribuído aos Centros pelo Fundo para Promoção dos Direitos dos Consumidores⁷⁰. Debruçar-nos-emos com mais perícia sobre esta temática mais adiante.

5.4. Conselho Nacional do Consumo

O Conselho Nacional do Consumo, integrado por representantes das associações de consumidores e outras organizações não governamentais, bem como representantes de associações empresariais e parceiros sociais, constitui um órgão independente de consulta e ação pedagógica e preventiva. No âmbito das suas atribuições, pronuncia-se e presta apoio jurídico sobre todas as questões referentes a esta matéria que sejam submetidas à sua apreciação pelo Governo, pela Direção Geral do Consumidor ou associações de consumidores, emite pareceres prévios sobre iniciativas legislativas relevantes, para além de estudar e propor ao governo políticas de ação na área do consumo tem ainda como função a emissão de recomendações a entidades públicas e privadas sobre temas de interesse para a proteção do consumidor.

Enquadra-se aqui o direito à proteção dos interesses económicos dos consumidores, através da adoção de “medidas adequadas a assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objeto bens e serviços essenciais”, bem como de “medidas tendentes a prevenir a lesão dos interesses dos consumidores no domínio dos métodos de venda que prejudiquem a avaliação consciente das cláusulas apostas em contratos singulares e a formação livre, esclarecida e ponderada da decisão a que se vincularem”. Neste sentido, as prioridades da política de defesa dos consumidores prosseguida assentam no suporte

⁷⁰ Vulgo “Fundo do Consumidor” criado pela Portaria nº1340/208, 26 de novembro, alterada pela Portaria nº38/2012, de 10 de fevereiro.

aos consumidores vulneráveis e no acompanhamento e intervenção nos setores de atividade económica mais reclamados.⁷¹

5.5. Estado, Regiões Autónomas e Autarquias locais

A Lei de Defesa do Consumidor, reproduzindo os preceitos constitucionais, atribui, ainda, ao Estado, às regiões autónomas e às autarquias locais um dever geral de proteção do consumidor que se traduz na intervenção estadual a nível legislativo e regulamentar, na execução da lei e no apoio às associações de consumidores.⁷²

Concretizando, cumpre ao Estado o dever geral de proteção através da elaboração de leis, de regras técnicas dos produtos e dos serviços da sociedade da informação⁷³, o apoio à constituição e funcionamento das associações de consumidores e das cooperativas de consumo e o controlo e fiscalização do cumprimento das normas legais. Como foi dito, também as autarquias locais, nomeadamente, os municípios em coordenação com as freguesias têm, entre as suas atribuições, o dever de promover e garantir os interesses das suas populações, incluindo a defesa do consumidor⁷⁴.

A administração central, regional e local, para além do dever geral de proteção do consumidor, tem ainda responsabilidades nos domínios da educação e formação, informação dos consumidores bem como o acesso a uma justiça pronta.

Quanto ao direito à educação e formação dos consumidores, estabelece o art.6º da LDC, que o Estado está encarregue da promoção de uma política educativa para os consumidores, quer nos programas e atividades escolares quer em ações de educação permanente e sensibilização dos consumidores em geral, bem como uma política de formadores e técnicos especializados na área do consumo.

⁷¹ Prioridades apresentadas pelo Governo ao Conselho Nacional do Consumo disponíveis em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/meco/noticias/20160226-seac-consumo.aspx>

⁷²Cf. Rute Couto, “ Consumidor- Cidadão: O Estado e os Direitos dos Consumidores” In https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/12846/1/RLBDC21_ConsumidorCidadao_RuteCouto.pdf

⁷³ Qualquer serviço prestado à distância por via eletrónica, mediante remuneração, ou pelo menos no âmbito de uma atividade económica, na sequência de pedido individual do destinatário, que só pode ser satisfeito por essa via.

⁷⁴ Cf. Artigo 23º n.1 e n.2 l) da Lei 75/2013, de 12 de setembro, que prevê o regime jurídico das autarquias locais. A revogada Lei 1.159/99, de 14 de setembro, no quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias, para além da atribuição da defesa do consumidor aos municípios dispunha expressamente como competências dos órgãos municipais neste domínio: a)promover ações de informação e defesa dos direitos dos consumidores; b)instituir mecanismos de mediação de litígios de consumo; c)criar e participar em sistemas de arbitragem de conflitos de consumo de âmbito local; d) apoiar as associações de consumidores.

Este direito dos consumidores e o seu exercício deve ser fomentado através do apoio às iniciativas das associações de consumidores neste domínio, para tanto, os meios tecnológicos e redes de informação têm especial destaque como meio de difusão, nomeadamente, o serviço público de rádio e televisão cuja integração de espaços formativos do consumidor é imposta pela própria LDC.

Os municípios, em situação privilegiada de proximidade, têm um papel derradeiro na mobilização da sociedade a participar no concernente a esta matéria. Assim, a nível local, a articulação entre os municípios e as escolas neles existentes a fim de realizar ações de formação e estágios destinados ao aconselhamento do consumidor repercutem-se positivamente na sensibilização precoce dos mesmos. Muitas vezes, a sensibilização concretiza-se através da inserção de matérias relacionadas com o consumo e os direitos dos consumidores nos programas e manuais escolares, bem como nas atividades extracurriculares das escolas. A educação para o consumo mune os estudantes de dados indispensáveis para a identificação das suas necessidades reais, como são a desmistificação da publicidade⁷⁵ face às efetivas utilidades do produto e o estudo matemático das probabilidades que escudam o consumidor de práticas comerciais e promocionais falaciosas, capacitando-os para o ato de escolha e fomentando um consumo responsável.

Relativamente ao direito à informação, estão o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais, incumbidos de desenvolver e adotar as medidas necessárias, apoiando as iniciativas das associações de consumidores, para sensibilização dos diversos públicos e desenvolvendo ações de formação com formadores e técnicos especializados na área do consumo.

Na lei está estabelecido, a nível nacional, a criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis, no domínio do direito do consumo, destinados a difundir informação geral e específica; criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis em matéria de direitos do consumidor de acesso incondicionado.

Ao nível das autarquias locais, o apoio às ações de informação promovidas pelas associações de consumidores; a criação de serviços municipais de informação ao

⁷⁵ Cf. Fernando Baptista de Oliveira a publicidade impulsiona, pelas vias mais imaginosas, à compra e a moda, constantemente em mudança, cria continuamente novos modelos e incentiva à substituição dos antiquados, mesmo ainda a funcionar perfeitamente. Assim se institucionaliza uma cultura do consumo, que a publicidade vai moldando, receptiva à oferta variada e renovada de bens e serviços, que se ajusta a uma mentalidade aberta à mudança, flexível face aos esforços publicitários para criarem necessidades novas. In O Conceito de Consumidor: Perspetivas Nacional e Comunitária

consumidor e a constituição de conselhos municipais de consumo, com a representação, designadamente, de associações de interesses económicos e defesa dos consumidores.

Neste contexto, os Centros de Informação Autárquica ao Consumidor (CIAO), serviços municipais de informação ao consumidor, têm como atividade o aconselhamento e informação dos consumidores, para além, muitas vezes, das transações no âmbito da mediação de litígios existentes.

Os conselhos municipais de consumo, por sua vez, apesar da escassa representação nos municípios nacionais, enquanto importantes órgãos de consulta e concertação de interesses, têm um papel preterito na ação pedagógica e preventiva a nível local.

O art.7º da LDC enuncia ainda mais vertentes das informações que o Estado deve tutelar, como a reserva de espaços próprios no serviço público de rádio e televisão, informação e formação do público e promoção da cidadania plural; a garantia de que a informação é fornecida em língua portuguesa, incluindo a própria rotulagem dos produtos e a regulação da publicidade que deve ser lícita, identificável e verdadeira segundo os direitos dos consumidores.

Finalmente, o direito do consumidor a uma justiça acessível e pronta encarrega o Estado da promoção dos meios extrajudiciais, enquanto alternativa complementar de resolução de litígios, nomeadamente a informação, mediação e arbitragem bem como os julgados de paz.

No melhoramento do acesso à justiça tem-se verificado um esforço manifesto no sentido do desenvolvimento da proteção dos interesses dos consumidores e da prossecução do mercado interno.

A nível europeu, assiste-se à implementação de uma rede europeia para resolução de litígios transfronteiriços e à adoção de iniciativas alternativas como são exemplos, o Livro Verde⁷⁶ e o desenvolvimento de uma política de proximidade para conflitos de menor valor⁷⁷.

Neste sentido, verifica-se o acolhimento por parte de muitos Estados-Membros de mecanismos que emitem diariamente decisões de proximidade, orientadas não só pelas Recomendações da Comissão Europeia, mas também pelos princípios da simplicidade, adequação, informalidade, oralidade, absoluta economia e celeridade processual.

⁷⁶ Apresentado pela Comissão Europeia em 2001 abordava a problemática do acesso dos Consumidores à Justiça e a Resolução dos Litígios de Consumo do Mercado Único (1993-1994), nomeadamente, as questões relativas à informação, proteção jurídica, representação de interesses e modos alternativos de resolução de litígios em matéria civil e comercial.

⁷⁷ Regulamento nº861/2007 que dá origem ao Processo Europeu para Ações de Pequeno Montante.

A nível nacional, o marco coincide com a transposição da Diretiva 2013/11/EU do Parlamento Europeu e do Conselho que veio harmonizar valências entre o setor empresarial e as associações de defesa dos consumidores com o apoio do Estado e das Autarquias Locais.

Para reivindicar os seus direitos, os consumidores podem agir individualmente junto dos vendedores, dos Centros de Resolução de Conflitos de Consumo, onde existam, da Administração Pública, nomeadamente, a DGC e a ASAE (Autoridade para a Segurança Alimentar e Económica), Tribunais e Julgados de Paz no caso de aquisições inferiores ou iguais a 5000 euros.

Sendo certo que o consumidor deve, primeiramente, contatar e expor a situação junto do serviço de apoio ao cliente tida como a primeira instância da reclamação ou queixa, agindo através de meio que possibilite a prova de que exerceu o seu direito, quer isto dizer, que terá sempre de ser por escrito, mediante carta registada, fax com comprovativo de receção, livro de reclamações, correio electrónico com aviso de receção e de leitura ou, ainda, agir coletivamente, através de associações de consumidores e de cooperativas de consumo.

No caso de aquela 1ª instância não sortir o efeito pretendido e, assim, se estar perante um conflito resultante de uma relação de consumo⁷⁸, a questão será resolvida em concreto no Tribunal da Comarca, nos Julgados de Paz ou noutra instância que ambas as partes aceitem, nomeadamente, a Resolução Alternativa de Litígios de Consumo (RALC).

Em regra, os conflitos de consumo, pela massificação e valores envolvidos, e, por isso, incompatíveis com os custos e tempo do sistema judicial, são direcionados para formas de composição não jurisdicional de conflitos (art.209º/2 e art.202º/4 CRP).

Os RAL, procedimentos de Resolução Alternativa de Litígios, incluem a mediação, a conciliação e a arbitragem e estão sob a égide da Direção- Geral de Política de Justiça.

Na mediação, as partes que compõe o conflito procuram, elas próprias, alcançar um acordo perante o mediador de conflitos, um terceiro imparcial sem poder de decisão. A ideia subjacente é a de que as partes numa perspectiva de responsabilidade e coordenação, sabem qual a melhor solução para o seu conflito. Caso o processo não se resolva na fase da mediação e prossiga, é feita uma tentativa, antes da audiência arbitral,

⁷⁸ Importa delimitar os conflitos de consumo às situações em que a reclamação é apresentada pelo consumidor. Se o consumidor não cumprir o contrato, nomeadamente não pagando o preço do bem ou do serviço, não estamos perante um conflito que possa ser qualificado como conflito de consumo. Isto porque a razão de ser da caracterização de um conflito como de consumo está na posição específica (de maior debilidade) em que o consumidor em regra se encontra.

para efeitos de conciliação, é o árbitro ou o juiz de paz que conduz o conflito intervindo com ideias ou soluções até que as partes acordem entre si. Já na arbitragem, o litígio está plenamente confiado à decisão do árbitro, terceiro que profere uma decisão final com base no direito constituído ou, se as partes assim o acordarem, na equidade. Tanto a mediação como a arbitragem têm sido apontadas como meios tradicionais de resolução de conflitos de consumo.⁷⁹

Estes três meios têm como características distintivas dos meios judiciais o facto de serem voluntários, céleres e tendencialmente gratuitos, garantindo a acessibilidade económica a todos os consumidores. Enquanto processos desburocratizados, estes mecanismos assumem-se como facilitadores, simplificadores e seguros ao nível da resolução de conflitos, dispensando a representação das partes por mandatário judicial, não devendo o procedimento de resolução ultrapassar os 90 dias desde a data de apresentação do pedido e sendo as decisões destes mecanismos diretamente executáveis, com efeitos equiparados aos de primeira instância.

Os órgãos e departamentos da Administração Pública estão incumbidos, pelo art.14º da LDC, da promoção, criação e apoio dos centros de arbitragem com o objetivo de dirimir os conflitos de consumo.

Em Portugal, a arbitragem institucionalizada conta, atualmente, com 10 centros de arbitragem de conflitos de consumo sujeitos ao registo voluntário e ao atendimento dos princípios da independência e da transparência.

Os Centros de Arbitragem promovem a mediação, conciliação e arbitragem, com diversas competências em razão do valor, do território e da matéria. Quanto a esta última, verificamos a existência de mecanismos de resolução de competência genérica, apenas limitados a conflitos de consumo, e de mecanismos de resolução de competência específica, limitados a áreas ou setores. Neste sentido, de competência genérica e territorial contam-se sete (Porto⁸⁰, Lisboa⁸¹, Coimbra⁸², Braga/Viana do Castelo⁸³, Guimarães⁸⁴, Algarve⁸⁵ e Madeira⁸⁶), o CNIACC⁸⁷ (Centro Nacional de Informação e

⁷⁹ Aplicam-se a estes procedimentos a Lei 29/2013 de 19 de abril que estabelece os princípios aplicáveis à Mediação Civil e Comercial em Portugal- na qual se enquadra a Mediação em Matéria de Direito de Consumo e a Lei nº 63/2011 de 14 de dezembro que aprova o regime geral da Arbitragem.

⁸⁰ Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto (CICAP) - cf. <http://www.cicap.pt/>

⁸¹ Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa (CACCL)-cf. <http://www.centroarbitragemlisboa.pt>

⁸² Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Distrito de Coimbra (CACDC)-cf. <http://www.centroearbitragemdecoimbra.com/>

⁸³ Centro de Informação, Mediação e Arbitragem de Consumo (CIAB), inicialmente do Vale do Cávado, com posterior alargamento ao distrito de Viana do Castelo – cf. <http://www.ciab.pt/pt/>

⁸⁴ Centro de Arbitragem de Conflitos do Vale do Ave- cf. <http://www.triave.pt/>

Arbitragem de Conflitos de Consumo), de âmbito nacional e competência supletiva (zonas que não sejam abrangidas por outras entidades competentes) e, finalmente, dois de competência específica, especializados no sector automóvel⁸⁸ e no sector dos seguros⁸⁹.

A Lei nº144/2015 de 8 de Setembro veio estabelecer uma Rede de Arbitragem de Consumo, atribuindo à DGC, a par das próprias entidades RAL e do Centro Europeu do Consumidor, competência para a organização e divulgação da lista⁹⁰ das entidades RAL e para supervisionar o funcionamento da mesma, fiscalizando o cumprimento dos princípios e requisitos por parte das entidades e, em caso disso, para instruir processos de contraordenação, incluindo a aplicação das coimas e sanções acessórias a essas entidades.

O sistema organizacional destes mecanismos exige a manutenção de um sítio eletrónico na internet atualizado e uniforme, a disponibilização do plano de atividades, depois de aprovado, do orçamento anual, do relatório anual de atividades e o resumo das decisões arbitrais proferidas. Reforçando a independência e a imparcialidade das entidades, proíbe-as expressamente de receber instruções das partes e dos representantes bem como a proibição da sua remuneração em função do resultado do procedimento de resolução alternativa de litígios. Também a transparência é reforçada neste regime, obrigando os mecanismos a disponibilizarem a informação sobre a natureza e o âmbito dos litígios, as regras processuais, os custos e a duração média dos respetivos procedimentos. Os mecanismos de resolução alternativa de litígios podem recusar um conflito quando o litígio se manifeste supérfluo ou vexatório. Em particular, o carácter supérfluo do conflito poderá desvirtuar a natureza destes mecanismos que, muitas,

⁸⁵ Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Algarve (CIMAAL) – cf. <http://www.consumidoronline.pt/pt/>

⁸⁶ Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região Autónoma da Madeira (CACCRAM) – cf. <http://www.srrh.gov-madeira.pt/>

⁸⁷ Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo (CNIACC) – cf. <http://www.arbitragemdeconsumo.org/>

⁸⁸ Centro de Arbitragem do Setor Automóvel (CASA) – cf. <http://www.arbitragemauto.pt/>

⁸⁹ Centro de Informação, Mediação, Provedoria e Arbitragem de Seguros (CIMPAS) – cf. <https://www.cimpas.pt/pt>

⁹⁰ A lista contém os nomes, os contactos e o endereço dos sítios eletrónicos na Internet das entidades RAL; as taxas que cobram quando existem; as línguas em que as reclamações podem ser apresentadas e procedimentos de tramitação; os tipos de litígios abrangidos pelos procedimentos RAL, os setores e as categorias de litígios abrangidos por cada entidade RAL, a comparência obrigatória das partes incluindo declaração da entidade RAL que esclareça se os procedimentos são orais ou escritos; o caráter vinculativo ou não vinculativo da decisão resultante dos procedimentos RAL, os motivos pelos quais a entidade RAL pode recusar o tratamento de um litígio.

incidem sobre uma conflitualidade de pequeno montante e algumas situações poderão impedir a resolução do conflito.⁹¹

Os centros de arbitragem já autorizados e em funcionamento dispõem do prazo de seis meses para se adaptarem ao novo regime e solicitarem a sua inscrição na lista de entidades de Resolução Alternativa de Litígios à DGC.

Na instrução dos pedidos de novas entidades, a Direção- Geral da Política da Justiça ouve previamente a DGC que, por sua vez, se deve pronunciar sobre o cumprimento dos requisitos necessários para a sua inscrição.

A lei determina ainda as obrigações das entidades RAL e os deveres das empresas fornecedoras de bens ou prestadoras de serviços, designadamente, estas devem informar os consumidores sobre as entidades RAL disponíveis, às que aderiram voluntariamente ou a que se encontram vinculados por força da lei ⁹². Esta informação deve ser prestada de forma clara, compreensível e adequada ao tipo de bem e serviço que é vendido ou prestado, bem como ser facilmente visível pelo consumidor. Deve, assim, constar, caso exista, no sítio eletrónico dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços, nos contratos de compra e venda ou prestação de serviços entre o fornecedor de bens ou prestador de serviços e o consumidor, quando assumam forma escrita ou constituam contratos de adesão. Não existindo contrato escrito a informação deve ser prestada noutro suporte duradouro, nomeadamente, num letreiro afixado na parede ou aposto no balcão de venda ou, em alternativa, na fatura entregue ao consumidor. Esta obrigação só não abrange os prestadores de Serviços de Interesse Geral sem contrapartida económica.⁹³

Os conflitos só podem ser resolvidos por intermédio destes meios se ambas as partes o aceitarem. Esta decisão pode assumir a forma de cláusula compromissória no âmbito da Adesão Plena, no momento da constituição da empresa, quando no contexto de um contrato de adesão, a parte assume também a obrigação de adesão a um Centro de Arbitragem ou, por outro lado, um compromisso arbitral, em que, ao invés, as partes acordam previamente a adesão ao mesmo.

⁹¹ Cf. Paulo Fonseca, “ Arbitragem e Mediação. Os Desafios do Novo Regime de Resolução Alternativa de Litígios”

⁹² No caso de arbitragem necessária para serviços públicos essenciais, eletricidade, gás, água e resíduos, comunicações eletrónicas e serviços postais.

⁹³ Como são os serviços sociais prestados pelo Estado ou em seu nome, Serviços de Saúde e Serviços Públicos de ensino complementar ou superior, por estarem excluídos dos procedimentos de resolução extrajudicial de litígios promovidos por uma entidade RAL.

Em matéria de serviços públicos essenciais a arbitragem necessária é expressa e os litígios de consumo, quando por opção declarada dos utentes (pessoas singulares) sejam submetidos à apreciação do tribunal arbitral dos centros de arbitragem de conflitos de consumo legalmente autorizados⁹⁴. Assim, a entidade reclamada, seja empresa pública ou privada, não pode recusar a adesão a este procedimento. Esta medida contraria a característica citada da voluntariedade destes mecanismos, o que se percebe pelo facto das empresas prestadoras destes serviços serem comumente litigantes em massa.

O Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo (CNIACC), contempla ainda o serviço de Informação que, no âmbito de uma relação de consumo, presta informação jurídica aos consumidores que não disponham de nenhuma entidade territorialmente competente para o efeito. O CNIACC responde gratuitamente a todos os pedidos de informação, de forma invariavelmente escrita, feitos pelo consumidor. Sendo a resposta remetida ao mesmo com a maior brevidade possível, o seu conteúdo genérico e formativo, dá a conhecer ao consumidor os seus direitos e deveres quanto à matéria em causa e o seu modo de exercício remetendo, quando possível, para documentação existente relativa ao assunto.

Os consumidores podem optar entre meios judiciais- ações individuais ou coletivas- ou os RAL, sendo inexistente qualquer relação de subsidiariedade entre os meios judiciais e extrajudiciais, quer isto dizer, que não é exigido ao consumidor que utilize, primeiramente, um mecanismo de resolução alternativa de litígios.

Contudo, no caso de a mediação não ser eficaz para a resolução do conflito e ou a arbitragem não ser viável o consumidor poderá sempre recorrer à via judicial. Antes dos tribunais judiciais, existem em alguns concelhos portugueses os julgados de paz, que procuram a resolução dos litígios com procedimentos orientados por princípios de simplificação processual, oralidade e informalidade.

Os Julgados de Paz⁹⁵ surgem, neste sentido, como tribunais especiais cuja atuação permite a participação cívica dos interessados, estimulando a justa composição dos litígios por acordo das partes. Sendo a sua competência delimitada em razão do território (concelhos ou agrupamento de concelhos), do valor (questões que não excedam os 15000euros) e da matéria (causas de natureza cível elencadas na lei, entre as quais ações relativas a incumprimento contratual ou responsabilidade civil, que

⁹⁴ Cf. Art.15º da Lei 23/96 de 26 de julho na alteração legislativa operada pela Lei 6/2011 de 10 de março.

⁹⁵ Cf. A página do conselho dos Julgados de Paz, em <http://www.conselhosdosjulgadosdepaz.com.pt/>

abrangem muitos dos conflitos de consumo). Os princípios que os regem são os da simplicidade, adequação, informalidade, oralidade e absoluta economia processual e, atualmente são apenas 61 os concelhos portugueses que têm instalado ou territorialmente adstrito um julgado de paz.

No caso de não existir julgado de paz, é necessário recorrer a um tribunal judicial, devendo o consumidor contactar um advogado.

5.6. Entidades Administrativas Independentes

Outro meio de assegurar o interesse público de proteção do consumidor é a criação de entidades reguladoras para diferentes tipos de atividades, uma vez que estas definem as regras e asseguram o seu cumprimento garantindo uma justa composição dos interesses dos consumidores e produtores, para além do normal funcionamento do mercado.

Assim, a obrigação geral de proteção do consumidor pertence ao Estado não só através dos organismos da Administração Pública estudados, mas também das Entidades Independentes que concentram em si as atribuições necessárias à prossecução dos direitos dos consumidores abordados no contexto setorial em que se inserem.

Como já foi referido, as entidades reguladoras são organismos independentes da Administração Pública, cujos membros, na maioria dos casos, são nomeados pelo Governo e ou pela Assembleia da República, não podendo ser demitidos senão nas situações expressa e restritivamente previstas na lei, é exigido um elevado perfil técnico-científico dos membros dos órgãos diretivos. Esta exigência contribui para a sua legitimação que, favorecendo a aceitação das medidas por elas tomadas pelos respetivos destinatários, compensa o défice de legitimidade democrática que manifestam⁹⁶. A designação dos membros dos órgãos dirigentes é feita por resolução do conselho de ministros, de acordo com o número 3 do artigo 17º da Lei nº 67/2013, 18 de Agosto.

Em razão da enorme complexidade técnica e económica das atividades profissionais ou dos sectores económicos regulados e, por consequência, também da respetiva regulação, o perfil é ditado pelo princípio da boa administração ou eficiência, reforçando, contudo, a autonomização daqueles titulares de cargos públicos face ao poder executivo governamental.

⁹⁶ Cf. Pedro Costa Gonçalves ” Estudos de regulação pública-II Direito Público da Regulação”, CEDIPRE, 1ªEdição,Almedina, Maio 2015

As entidades reguladoras independentes visam assegurar o eficiente funcionamento dos mercados, a livre concorrência entre os operadores (públicos e privados, ou só privados que agora desenvolvem essas atividades económicas privatizadas) e a satisfação dos direitos dos utentes dos bens e serviços de interesse económico geral.

A Lei ° 67/ 2013, de 28 de agosto consagra a proteção dos direitos e interesses dos consumidores nas áreas sujeitas a regulação económica da responsabilidade das nove entidades reguladoras abrangidas no nº3 do seu artigo 3º, Instituto de Seguros de Portugal; Comissão do Mercado de Valores Mobiliários; a Autoridade da Concorrência (cujas atribuições não correspondem a regulação económica e, por isso, não se tratar de uma entidade reguladora); Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos; Autoridade Nacional de Comunicações; Instituto Nacional de Aviação Civil; Instituto da Mobilidade e dos Transportes; Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos e a Entidade Reguladora da Saúde.⁹⁷

O Banco de Portugal e a Entidade Reguladora para a Comunicação Social são dotados de regimes especiais e por isso excluídos do regime anterior, como previsto no nº 4 do citado artigo.

A proteção dos direitos e interesses dos consumidores é referida, a título genérico, nas missões destas entidades (art.3º/1), relativamente aos requisitos a atender aquando da prossecução das suas atribuições (art.3º/2f)), no que concerne aos princípios de gestão estabelecidos, ao nível do impacto da sua atividade regulamentar (art.4º/1d)) e como critério de criação de novas entidades reguladoras (art.6º/4).

No capítulo V, “ *Independência, responsabilidade, transparência e proteção do consumidor*” é onde esta matéria é esmiuçada no âmbito dos poderes e procedimentos destas entidades (art.40º/4 e art.41º/1) e onde se encontra o artigo 47º especificamente dedicado à proteção do consumidor.

Resulta das normas supracitadas a atribuição expressa às entidades reguladoras abrangidas por este regime da garantia de participação das associações, consumidores “ relevantes” e do “ público em geral” no processo de aprovação ou alteração de normas com eficácia externa e das associações de consumidores nos órgãos consultivos destas entidades (art.41º/1); da disponibilização de informação, orientação e apoio aos consumidores (art.47º/3b)); do tratamento das reclamações apresentadas mediante

⁹⁷ Cf. Pedro Costa Gonçalves ” Estudos de regulação pública-II Direito Público da Regulação”, CEDIPRE, 1ªEdição,Almedina, Maio 2015

mecanismos de resolução extrajudiciais de litígios de consumo; da divulgação semestral de dados estatísticos sobre as reclamações recebidas incluindo sobre as empresas mais reclamadas, da cooperação com os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos existentes e criação de mais, incitando a adesão dos operadores económicos em causa; da emissão de recomendações e de medidas de reparação (art.47º/3 a)).

O art.47º/3 da Lei-quadro expressa a obrigação das entidades reguladoras abrangidas responderem diretamente aos pedidos de informação e às reclamações dos consumidores, afirmando o direito de os consumidores acederem a respostas fundamentadas e qualificadas por parte das entidades competentes em razão da matéria. Desta forma, os consumidores, esclarecidos sobre as entidades competentes em cada sector de atividade e respetivos procedimentos, têm acesso a uma resposta mais célere e eficaz.

A lei-quadro das entidades reguladoras, de acordo com o direito à proteção jurídica do consumidor, estabelece a responsabilidade destas entidades em matéria de resolução extrajudicial de litígios de consumo referindo-se ao recurso à mediação, conciliação e arbitragem de forma expressa no art.47º/3/d) e à cooperação com mecanismos existentes ou a criação de novas entidades em colaboração com terceiros art.47º/3a).

Contemplada nos novos estatutos das Entidades Reguladoras, a resolução extrajudicial de litígios de consumo abre a possibilidade de criação de uma nova estrutura de especialização mais acentuada dos centros existentes, proporcionando a sua valorização.

5.6.1. Entidades de Controlo e Fiscalização

As entidades de controlo e fiscalização são autoridades públicas ou providas de poderes públicos, que exercem o controlo do mercado e garantem o cumprimento das leis aplicando sanções administrativas.

No âmbito do controlo ou fiscalização sectorial e assumindo um indispensável papel na prevenção e reparação de danos dos consumidores, devem mandar apreender e retirar do mercado os produtos e interditar as prestações de serviços que impliquem perigo para a saúde ou segurança física dos consumidores, quando utilizados em condições normais

ou razoavelmente previsíveis, quer por iniciativa própria quer mediante queixa de um consumidor.

Quando as condutas dos agentes económicos constituam crime, devem recolher provas da infração cometida e remetê-las para o tribunal competente.

As entidades de fiscalização mais relevantes para o consumidor e as respetivas áreas de intervenção são as seguintes: ANACOM- Autoridade Nacional de Comunicações- telefones, telemóveis, correios, acesso à Internet, comunicações eletrónicas e comércio eletrónico; ASAE- Autoridade de Segurança Alimentar e Económica- segurança de todos os produtos e serviços relacionados com a área alimentar e fiscalização económica; BdP-serviços bancários e financeiros prestados pelos bancos e entidades equiparadas; Câmaras Municipais-restaurantes, cafés, leitarias, cafetarias e todos os demais estabelecimentos de restauração, hotéis e empreendimentos turísticos, bare, parques de campismo rurais e empresas de animação turística, horários de funcionamento; DGGE-Direção Geral da Geologia e Energia- instalações elétricas, elevadores e combustíveis; DGT- Direção-Geral de Turismo-emprendimentos hoteleiros e estabelecimentos de restauração, empreendimentos turísticos, bares, parques de campismo rurais e empresas de animação turística; ERC- patrocínios de programas de televisão, publicidade televisiva e televenda, ERSE-Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos- sectores do gás natural e da eletricidade quanto a preços ao consumidor, qualidade de serviço, acesso à informação e segurança de abastecimento; INAG-Instituto da Água- poluição dos rios, ribeiros, albufeiras e utilização de águas; IA e DRAOT-Instituto do Ambiente e Direções Regionais do Ambiente e Ordenamento do Território respetivamente- poluição do ambiente em geral e ruído, INCI- Instituto Nacional da Construção e do Imobiliário- atividade da construção civil e atividade imobiliária, IND - Instituto Nacional do Desporto- todos os parques infantis e todos os recintos desportivos incluindo os existentes em espaço privado para utilização coletiva, designadamente, nos condomínios, com exceção dos parques infantis e recintos desportivos existentes em casas privadas (espaços não comuns para uso familiar; IMFARMED - Instituto Nacional da Farmácia e do Medicamento- farmácias, medicamentos, produtos homeopáticos e laboratórios; IRAR-Instituto das Águas e Resíduos- recolha e tratamento de todos os resíduos sólidos incluindo lixos urbanos e industriais (estes também regulados pelo Instituto dos Resíduos IR); ISP- Instituto de Seguros de Portugal- seguros propostos a residentes em Portugal.

A Autoridade de Segurança Alimentar e Económica tem poderes de fiscalização genéricos relativamente a todas as atividades económicas e, neste sentido, recebe queixas relativas a todas elas. A ASAE é competente para investigar e instruir processos crime, designadamente, no âmbito da defesa da saúde pública, evitando o consumo de produtos impróprios, deteriorados ou confeccionados em locais sem condições de higiene e no âmbito da fiscalização do cumprimento do dever de informação dos fornecedores de bens ou prestadores de serviços aos consumidores dos procedimentos abrangidos pelas entidades RAL bem como do Livro de Reclamações.

O Livro de Reclamações está associado a uma Rede Telemática de Informação Comum⁹⁸ destinada ao registo e tratamento das reclamações, visando “garantir a comunicação e o intercâmbio de informação estatística em matéria de conflitualidade de consumo decorrente das reclamações e assegura o armazenamento e gestão por parte das entidades reguladoras e de controlo de mercado competentes, proporcionando aos reclamantes e reclamados o acesso à informação sobre a sua reclamação”⁹⁹.

As principais obrigações do fornecedor de bens ou prestador de serviços são possuir o livro de reclamações nos estabelecimentos a que respeita a atividade”, “facultar imediata e gratuitamente ao utente o livro de reclamações sempre que tal lhe seja solicitado”, “afixar no seu estabelecimento, em local bem visível e com caracteres facilmente legíveis pelo utente, um letreiro com a seguinte informação “Este estabelecimento dispõe de livro de reclamações” e “manter, por um período mínimo de três anos, um arquivo organizado dos livros de reclamações que tenha encerrado”¹⁰⁰.

⁹⁸ Em 2009, a DGC e a Imprensa- Nacional Casa da Moeda, desenvolveram a plataforma tecnológica RTIC- Rede Telemática de Informação Comum, onde cerca de 20 entidades reguladoras setoriais autoridades de vigilância do mercado registam reclamações, permitindo o apuramento de informação estatística global. A RTIC é acessível em <https://rtic.consumidor.pt>

⁹⁹ Art.12º do Decreto-Lei n.º 156/2005 de 15 de Setembro disponível em:

<https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/56935776/201704081334/56935273/diploma/indice?consolidacaoTag=Consumo>

¹⁰⁰ O acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, de 9 de Dezembro de 2009, Processo nº79/09. OTBCBR.C1 (João Trindade), considerou “inconstitucional, por violação do princípio da proporcionalidade, o nº3 do art.9º do D.L. nº 156/05”, que estabelece, “ em caso de violação do disposto na alínea b) do nº1 do art.3º “o fornecedor de bens ou prestador de serviços é obrigado a (...) facultar imediata e gratuitamente ao utente o livro de reclamações sempre que por este tal lhe seja solicitado”, acrescida da ocorrência da situação prevista no nº4 do mesmo artigo (“ quando o livro de reclamações não for imediatamente facultado ao utente, este pode requerer a presença da autoridade policia a fim de remover essa recusa ou de que essa autoridade tome nota da ocorrência e a faça chegar à entidade competente para fiscalizar o setor em causa”), o montante da coima a aplicar não pode ser inferior a metade do montante máximo da coima prevista” (ou seja, o montante da coima não pode ser inferior a 15000€).

Em caso de ser impossível o contato da entidade de fiscalização competente, o consumidor pode apresentar a sua queixa à Direção Geral do Consumidor, à ASAE ou qualquer polícia (PSP ou GNR) que também apresentam competência para intervir em defesa dos direitos dos consumidores, sendo manifestamente importante em casos que comprometam a saúde pública ou situações de práticas comerciais desleais.

A fiscalização da existência de práticas comerciais desleais e a instrução dos respetivos processos de contraordenação competem à ASAE ou à Autoridade Administrativa competente em razão da matéria, para a qual a ASAE deve remeter as queixas que lhe sejam apresentadas. Por sua vez, a aplicação das coimas compete à entidade prevista no respetivo regime regulador setorial ou, caso não exista, à Comissão de Aplicação de Coimas em Matéria Económica e de Publicidade (CAPMEP).

As autoridades policiais e serviços públicos têm o dever de cooperar com as autoridades administrativas referidas em tudo quanto for necessário para o desempenho das funções da ASAE ou da entidade setorial.

As entidades descritas têm, regra geral, ao dispor do consumidor, serviços de apoio que prestam esclarecimentos e recebem queixas relativas a qualquer entidade, quer seja pública ou privada, que atue no domínio da entidade económica fiscalizada e cuja conduta tenha violado os direitos do consumidor individual, ou sobre a qual o consumidor tenha fundada suspeita de violação dos direitos que lhe assistem.

A apresentação de queixa por um consumidor junto da entidade de fiscalização competente não inviabiliza de forma alguma a apresentação da mesma na Direção Geral do Consumidor. Pelo contrário, a veemência pode significar maior celeridade no processo de suspensão ou retirada de mercado do produto ou serviço em causa.

6. A Proteção Administrativa do Consumidor

Descrita a cobertura administrativa no domínio da proteção dos direitos dos consumidores, a pergunta que nos assola é se esta é ou não efetiva.

Quanto à visibilidade das questões da qualidade do consumo e maior contato do cliente com as mesmas a dúvida persiste.

Como solução Mário Frota, inspirado no sucesso verificado com a instituição da Provedoria da Justiça, propõe a criação de um Provedor do Consumo¹⁰¹, nomeado pela Assembleia da República, que constituísse uma figura de competência para os consumidores.¹⁰²

A nível municipal, depois de constatada a recondução desta matéria para serviços municipais mais genéricos propõe, a este título, um Serviço Municipal de Consumo que para além da prestação de informações, gira também reclamações, medeia conflitos, reveja a segurança de produtos e serviços, garanta a educação e formação para o consumo e, ainda, celebre compromissos de ajustamento de conduta dos agentes económicos às exigências legais.¹⁰³ Não podendo o serviço limitar-se a prestar informações de forma a não comprometer o investimento feito pelos municípios menos abastados.

A propósito recomenda, ainda, enquanto órgãos de consulta e concertação de interesses, a inclusão de magistrados do Ministério Público (conforme as suas competências no âmbito dos direitos coletivos e difusos), autoridades académicas e educadores dos vários níveis de ensino, meios de comunicação social e personalidades de reconhecido mérito, para além das associações de interesses económicos e interesses dos consumidores, ambicionando uma abordagem multidisciplinar.

¹⁰¹ Figura que tem vindo a adquirir relevo nas várias empresas em particular sob a forma de provedor do cliente, cuja função se debruça, em segunda instância, sobre a resolução das divergências entre o cliente e a empresa, designadamente, quando aquele tenha apresentado a sua reclamação na área de atendimento ao cliente e esta não tenha sido considerada válida e procedente ou no caso de inexistência de resposta desta área num prazo razoável.

¹⁰² Sugestão avançada que chegou a constar de um projeto de revisão constitucional apresentado em 1997, pelo deputado do PCP João Corregedor da Fonseca- cf. A Sousa Pinheiro/M Brito Fernandes, comentário à IV Revisão Constitucional, Lisboa 1999, p. 186

¹⁰³ Cf. Mário Frota, “Municípios e Defesa do Consumidor” Revista Portuguesa de Direito do Consumo nº74, junho, 2013

O Presidente da APCM (Associação Portuguesa de Direito do Consumo), sugere, assim, a expansão da estrutura administrativa de forma a garantir a proximidade ao consumidor.

Carla Amado Gomes, posiciona-se como anti alargamento da estrutura da Administração, riposta defendendo que se trataria de uma multiplicação onerosa em termos de estruturas de apoio e proteção e talvez injustificada no plano das necessidades reais do consumidor português.

Neste sentido, a autora aposta no aperfeiçoamento do que já existe e invoca a educação dos cidadãos para o exercício do estatuto de consumidores. Apontando o Estado como derradeiro impulsionador do espírito crítico, ao alertar os consumidores para os perigos do consumismo e sensibilizando-os para o valor dos seus direitos - sobretudo à informação e à qualidade dos bens e serviços disponíveis no mercado. Na sua opinião, as entidades administrativas devem formar bem para reprimir menos, pois quanto mais atentos estiverem os consumidores, melhor será o comportamento dos operadores económicos que não queiram ver prejudicadas as suas expectativas de lucro.¹⁰⁴

Corroboramos com o princípio de que a informação dos consumidores é indissociável da sua formação e educação de forma a, céticos quanto à informação recebida, decidirem conscientemente.

Face às disparidades no apoio às associações de consumidores bem como uma precária difusão de informação relativa a defesa do consumidor, urge a informação clara e em linguagem acessível a todos os consumidores. Falamos aqui de informação de qualidade, que permita aos consumidores mais vulneráveis compreendê-la e integrá-la nas escolhas quotidianas, o que pressupõe apoios ao nível da educação dos consumidores de todas as faixas etárias, com o imprescindível envolvimento das autarquias locais e dos meios de comunicação social. Não importa aqui, portanto, a informação em quantidade, que apenas disponibiliza listas e formulários normalizados, mas sim a descodificação da informação técnica em linguagem acessível para os consumidores.

O serviço público de rádio e televisão, hoje em dia, é o veículo com maior abrangência e repercussão na formação do público e promoção da cidadania, pelo que a integração de espaços formativos do consumidor nos serviços de programas audiovisuais,

¹⁰⁴ Cf. Carla Amado Gomes. Os Novos Trabalhos do Estado: A administração Pública e a Defesa do Consumidor p. 652

nomeadamente no serviço público devem ser mais frequentes e transmitidos em horário nobre.

Aliada à informação, a formação e educação da sociedade hodierna não prescinde do recurso a meios tecnológicos nem da participação das famílias, das escolas, dos média, da sociedade e do Estado. A educação para o consumo tem de ser vislumbrada como parte do exercício da cidadania, fomentando o sentido crítico, responsável e solidário dos mais novos enquanto futuros consumidores. Deve, por isso, ser criada uma sinergia entre os municípios e as instituições de ensino nele radicadas de forma a promover ações de formação e estágios curriculares dedicados ao aconselhamento do consumidor. Outra das medidas que facilitaria a pesquisa e permitiria o confronto desimpedido dos consumidores com os seus direitos seria a adoção do Código do Consumidor Português proposto por António Pinto Monteiro consolidando a legislação avulsa e, por sua vez, facilitando a sua pesquisa quer aos consumidores quer às entidades implicadas.¹⁰⁵ Com a *codificação*, o conhecimento das regras que definem a atuação das empresas e visam a defesa dos consumidores, ao invés de surgir através de normas dispersas, far-se-ia através de normas integradas num diploma normativo dotado de unidade e coerência¹⁰⁶. O que proporcionaria menos ambiguidades e mais certezas relativamente à proteção dos consumidores.

Neste âmbito, devia ainda ponderar-se o alargamento do conceito de consumidor no seu elemento teleológico no sentido de este não excluir do conceito todas as pessoas físicas ou jurídicas, que atuam no âmbito de uma atividade profissional, independentemente de terem ou não conhecimentos específicos no que respeita o negócio em causa. Apesar de o conceito incluir pessoas jurídicas que não destinem o bem a uma atividade profissional, como as associações ou as fundações e as pessoas que, embora tenham conhecimentos específicos no que respeita ao negócio em causa, atuam fora do âmbito da atividade profissional, isso não se revela bastante.

Em alguns domínios, já se assiste à equiparação das empresas, nomeadamente as microempresas, aos consumidores para efeito de proteção. Essas pessoas, não são no entanto, qualificadas como consumidores.

Sendo o bem destinado a uso misto ou seja, simultaneamente, a uso profissional e não profissional, o melhor critério para determinar se se trata de uma relação de consumo

¹⁰⁵ Anteprojeto do Código do Consumidor disponível em:
http://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/JCA_MA_13541.pdf

¹⁰⁶ Cf. António Pinto Monteiro, “ O Direito do Consumidor em Debate: Evolução e Desafios”

parece consistir no uso predominante dado ao bem, independentemente deste corresponder ao uso normal¹⁰⁷. Assim, não concordamos com o confinamento apenas a não profissionais, que pelo fato de o serem, ficam excluídos de uma tutela que devia albergar todos os lesados independentemente do uso que façam dos bens fornecidos ou dos serviços prestados.

Quanto ao alargamento da estrutura administrativa destinada à proteção do consumidor, cremos que o investimento no aperfeiçoamento do que já existe se revela perentório de forma a salvaguardar a eficiência dos serviços já testados e a não ficar refém da burocratização e hierarquização excessiva a que a égide municipal obriga.

Aquiescemos, antes, com o tratamento de questões primárias de consumo num serviço de informação à cidadania em geral que contemple, entre os seus domínios, a defesa do consumidor e, articulados com os centros de arbitragem, proceda ao reencaminhamento de questões mais específicas para os profissionais. Deste modo, a questão orçamental que obsta a grande ambição não é debatida e assegura-se, assim, a concentração financeira numa rede nacional de arbitragem de consumo plenamente eficaz e eficiente.

Neste sentido, o recente relatório referente à satisfação dos utentes com o funcionamento dos julgados de paz, dos centros de arbitragem e dos sistemas de mediação apoiados pelo Ministério da Justiça, denota que os meios de Resolução Alternativa de Litígios são perçecionados pelos seus utilizadores como alternativas de grande qualidade para a realização da Justiça, merecendo por parte destes níveis de satisfação e lealdade muito elevados.¹⁰⁸ Destarte, retomamos a consideração, neste âmbito, do alargamento da competência dos centros de arbitragem com competência especializada aos conflitos que oponham operadores económicos, em especial quando uma das partes seja uma microempresa. Além disso, deve questionar-se, dentro dos respetivos limites constitucionais, o alargamento das situações aplicáveis à arbitragem necessária, seguindo o exemplo dos serviços públicos essenciais, a outros setores de atividades.

Neste contexto, acreditamos que a efetivação das reclamações, enquanto injeção de esperança e crença social, implica a prosperidade e principalmente a divulgação dos meios alternativos de resolução de conflitos, que devem ser dignamente difundidos como acessíveis, céleres e tendencialmente gratuitos.

¹⁰⁷ Cf. Jorge Morais Carvalho, Manual de Direito do Consumo, 3ªEdição, Almedina, 2016 p. 27

¹⁰⁸ In http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/relatorio-de_2

A melhoria dos centros de arbitragem requer mais empenho por parte dos municípios que os suportam e cofinanciam no sentido de, como dissemos, integrados no processo de apoio ao consumidor no âmbito de uma rede intermunicipal, procederem a uma primeira triagem das questões de consumo pertinentes e meritórias de serem, posteriormente, atendidas pelo centro de arbitragem.¹⁰⁹ Quanto ao financiamento, este não deve ser desmazelado¹¹⁰, mas sim primacial. Encarado como um instituto indispensável¹¹¹ para a qualidade de vida dos cidadãos, o centro de arbitragem deve ser assistido financeiramente pelas autarquias locais e, em paralelo, com o contributo sectorial das entidades reguladoras que, como vimos, têm entre as suas incumbências a defesa do consumidor, construindo soluções novas e eficazes para promover e implementar entidades RAL com estruturas administrativas e financeiras equilibradas.¹¹²

Quanto à publicitação dos RALC estes devem estar imediatamente ao dispor dos cidadãos quer pela afixação de letreiros garrafais com uma imagem, obrigatoriamente, associada (à semelhança da comumente conhecida imagem do livro de reclamações) e não apenas sugestionada pela DGC¹¹³, quer pela uniformização dos centros de arbitragem tanto a nível de procedimentos, como de taxas e medidas que assegurem o tratamento homogéneo e com qualidade dos litígios que são submetidos às entidades RAL.

Para resolver litígios entre consumidores e empresas, torna-se necessário estabelecer um padrão elevado, homogéneo e de proximidade, em todo o país para benefício dos consumidores e para as empresas, sendo indispensável, para tanto, a experiência acumulada pelos centros de arbitragem existentes e incentivando, efetivamente, o trabalho em rede entre todas as entidades RAL. Assim, é premente a reconsideração do nível do seu equilíbrio financeiro promovendo condições que contribuam para a

¹⁰⁹ Esta parceria pode ser cultivada com ações de formação por parte dos centros de arbitragem prestadas aos municípios e demais entidades interessadas no sentido de se qualificarem no atendimento aos pedidos de esclarecimento, dúvidas ou reclamações.

¹¹⁰ A parcela de financiamento destinada aos centros de arbitragem é resultado do recenseamento demográfico cuja atualização muitas vezes não se verifica.

¹¹¹ Pelo contrário, com a reforma administrativa, muitos dos municípios que viram fechar os seus tribunais de comarca não querem, agora, estar associados a meios de resolução alternativa de conflitos como forma de pressionar o governo a colmatar a lacuna que insistem em envergar.

¹¹² Não consideramos aqui que o envolvimento pelo setor privado (por parte das associações e confederações empresariais e de consumidores), deva assumir um papel preponderante para a sustentabilidade das entidades RAL, uma vez que com isso se pode comprometer a isenção das mesmas.

¹¹³ Modelo de dístico sugerido às empresas aderentes às entidades RAL acessível em: http://www.impic.pt/impic/assets/misc/img/logotipo/SUGESToES_Disticos.pdf

sustentabilidade financeira dos centros de arbitragem de conflitos de consumo bem como o seu destaque preponderante.

No âmbito do acompanhamento e estudo pela DGC dos dados registados pelos Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo na plataforma do Ministério da Justiça no intervalo de tempo decorrido entre julho de 2011 e novembro de 2014 verificou-se que mais de 80% do total das reclamações e cerca de 70% dos pedidos de informação são referentes a setores regulados.¹¹⁴ Decorre do estudo a notória ilação de que a conflitualidade real e potencial nos setores regulados é preponderante.

Ainda relativamente às entidades independentes, um estudo¹¹⁵ constatou que a defesa dos consumidores era pouco e só indiretamente enunciada na orgânica e estatutos destas entidades, aferindo o claudicar de certos reguladores sectoriais em afirmar a proteção do consumidor ou até mesmo a não aceitação das reclamações dos consumidores, ainda que a respetiva proteção estivesse instituída nos mesmos.

A dimensão e as características da conflitualidade de consumo dos principais serviços sujeitos a regulação económica, na perspetiva dos consumidores, são definidas pelo fato do atendimento e da resposta aos mesmos ser feito por diferentes entidades que revelam, muitas vezes, dificuldades emergentes da complexidade e especificidade técnicas dos pedidos de informação e das reclamações de todos os sectores sujeitos a regulação económica.

Desta forma, depressa se percebe que a resposta eficaz passa pela concentração nas entidades providas de competência técnica necessária e maior proximidade de intervenção junto dos operadores económicos dos sectores regulados em defesa dos direitos e interesses dos consumidores, de modo a garantir a especialização e tecnicidade que confirmam rigor à análise das questões concretas, apresentando soluções reais para a defesa dos consumidores nesses mercados. Aliado deve estar um mecanismo de âmbito nacional e competência setorial que com o apoio da respetiva entidade reguladora, resolva conflitos de consumo e que dos mesmos resultem decisões fundamentadas em razão do conhecimento da matéria e do aumento da massa crítica, com maior coerência jurisprudencial, da qual poderiam até, proactivamente, resultar

¹¹⁴ Cf. Rute Couto, “ Consumidor- Cidadão: O Estado e os Direitos dos Consumidores” In https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/12846/1/RLBDC21_ConsumidorCidadao_RuteCouto.pdf

¹¹⁵Estudo intitulado de “ Colocar os consumidores no centro da regulação- Assegurar que o interesse dos consumidores é identificado na definição e implementação das políticas regulatórias sectoriais” efetuado pela Direção- Geral do Consumidor em janeiro de 2009

intervenções regulatórias por parte das entidades reguladoras competentes quando o volume ou importância das questões levantadas pelos consumidores o justificasse¹¹⁶.

Assim, efetivar-se-ia a Rede Nacional de Arbitragem, através da especialização e procura acrescida dos atuais Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo cuja atuação se revelaria mais eficiente e transparente.

Confiamos, ainda, na redefinição das competências das instituições e entidades reguladoras conexas como medida fundamental na promoção da tutela dos direitos dos consumidores, primordialmente, ao providir o sistema dos recursos necessários para ações de sensibilização e fiscalização urgentes, dissuadindo as empresas de práticas abusivas e incentivando-as à conformidade com as normas, nomeadamente ao nível da publicidade cuja perceção é de impunidade dos agentes económicos. Assim, não está em causa a restrição da atividade económica das empresas, mas acima de tudo a salvaguarda dos interesses constitucionalmente protegidos dos consumidores. Incentivamos também a reorganização e articulação acrescida da DGC e da DGPIJ no sentido da criação em Portugal de um sistema de resolução extrajudicial de litígios de consumo preparado para assumir e enfrentar, no âmbito da União Europeia, os desafios relativos à resolução de litígios em linha.

Questionamos, ainda, a funcionalidade do Conselho Nacional do Consumo e a sua aplicabilidade prática, cuja apresentação intangível e funções abstratas, nos fazem claudicar quanto à sua pertinência e proficuidade. Parecendo mais um esbanjamento de recursos do que uma mais-valia com atividade fundamental cuja definição estratégica mais não é do que o resultado de um grupo de trabalho pontualmente constituído por personalidades importantes no sentido de trilhar o melhor futuro dos consumidores, cujos meandros já estão estipulados, mas não implementados.

Coloca-se a mesma questão quanto ao litigar desta temática em contexto de julgado de paz contribuindo para o seu atravancamento, dado a multiplicidade de contendas que esta alternativa alberga em si, e fomentando o desvirtuar do tratamento destas querelas que se quer célere e eficaz.

¹¹⁶Cf. Pedro Costa Gonçalves ” Estudos de regulação pública-II Direito Público da Regulação”, CEDIPRE, 1ªEdição,Almedina, Maio 2015

Conclusão

O direito do consumo não pode ser perspectivado como mera política económica, em que a proteção do consumidor se apresenta apenas como instrumental ou reflexa, cuja confiança deste agente de mercado surge como coeficiente de suma importância para o fluxo do mercado interno. A intervenção dos cidadãos e das organizações de defesa dos seus interesses, neste contexto, apresenta-se perentória no combate a esta tendência.

Assim, a tarefa do Estado Português na prossecução do interesse público da proteção do consumidor surge não só por autodeterminação constitucional como heterodeterminação comunitária.

Apesar de o conceito de consumidor europeu não coincidir de todo com o universo dos consumidores das várias nacionalidades que compõem a União Europeia e a materialização da política europeia não se expressar de forma uniforme, devido às variáveis dos diferentes ordenamentos jurídicos nacionais, esta falta de consenso, não pode significar uma defesa dos consumidores prostrada. Mas antes um valor transversal, de competência partilhada, a considerar em todas as áreas objeto de políticas públicas, tanto no plano europeu como no plano nacional.

Posto isto, impõe-se que a política de defesa dos consumidores seja efetivamente assumida pelos Estados Membros.

Em Portugal, os direitos do consumidor estão constitucionalmente consagrados como direitos fundamentais do cidadão português, que o Estado tem de garantir e efetivar. Para tanto, o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais têm um dever geral de proteção do consumidor que se concretiza no tratamento das insuficiências legislativas, na adequação dos regimes sancionatórios e na colmatação de fragilidades do seu sistema de defesa e fiscalização.

Além da incumbência geral, são atribuídas responsabilidades concretas ao Estado, regiões autónomas e autarquias locais.

A este respeito é notória a proximidade ao consumidor exaltada nos diplomas, no entanto, a contiguidade desvanece quando observamos a rede pública de apoio ao

consumidor de perto, quer pela falta de informação clarividente que alcança realmente o consumidor quer pela escassez de implementação do que está plasmado na legislação.

Pragmaticamente, são poucas as medidas da política de proteção do consumidor efetivadas com definitivo sucesso. Prova cabal disso mesmo é, de acordo com a relação de proporcionalidade direta verificada entre a consciência do consumidor dos seus direitos e a respetiva reivindicação, não se constar a primeira de forma a proporcionar a segunda. Se não estiverem cientes dos direitos de que são assistidos, os consumidores não vão, com toda a certeza, reclamá-los e, conseqüentemente, não vai ser dada resposta a necessidades que não são alegadas, volvendo-se um ciclo vicioso.

Para contrariar este ciclo têm de ser adotadas medidas cirúrgicas no apoio ao consumidor que o capacitem para exercício eficaz das suas opções de consumo, nomeadamente, o investimento no papel mobilizador dos municípios no que se refere à participação da sociedade civil nesta matéria, “numa aproximação que só o poder local é suscetível de propiciar”.¹¹⁷

A instituição de uma verdadeira Rede Nacional de Arbitragem com procedimentos e taxas uniformes cujo estandarte orgulhoso deve ser amplamente divulgado também se mostra premente de forma a todos os cidadãos verem conscienciosamente resolvidos os conflitos de consumo de que sejam parte. A Rede Nacional de Arbitragem deve ser objeto de profundas melhorias, principalmente, o investimento numa acrescida atuação setorial coordenada com as Entidades Reguladoras que, com específico conhecimento de causa e apoio financeiro poderão alavancar esta parelha de modo a alcançarem um sistema de resolução alternativa de conflitos realmente coeso e próximo do consumidor. Os atuais desafios da política de defesa dos consumidores concernem, assim, à efetiva aplicação das regras jurídicas vigentes definidas pela Comissão Europeia, à efetiva aplicabilidade daquilo que está formalmente consagrado e à resolução simples acessível e rápida dos inúmeros litígios de consumo de pequena monta, devido ao reduzido valor a que, comumente, se reportam, mas que, no entanto, requerem justiça para que a proteção consagrada no nosso ordenamento jurídico seja plena.

¹¹⁷ Cf. Artur Trindade, “Municípios e consumidor”. Revista Portuguesa de Direito do Consumo, nº4, outubro (2005), p. 28-48

Bibliografia

ALMEIDA, Carlos Ferreira de, O Futuro do Direito do Consumo In CARVALHO, Jorge Morais, I Congresso de Direito do Consumo, Almedina, 2016

AMORIM, João Pacheco, Direito Administrativo da Economia, Vol. I (Introdução e Constituição Económica, Almedina, 2014

BARROS, Paula, Consumo, 2009, Almedina

CANOTILHO, J.J. Gomes, MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa, Anotada, 3ª edição, Coimbra, 1993, p.323.

CARVALHO, Jorge Morais, Manual de Direito do Consumo, 3ª Edição, Almedina, 2016

COUTO, Rute, Consumidor- Cidadão: O Estado e os Direitos dos Consumidores, disponível em:

https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/12846/1/RLBDC21_ConsumidorCidadao_RuteCouto.pdf

FONSECA, Paulo, Arbitragem e Mediação. Os Desafios do Novo Regime de Resolução Alternativa de Litígios, Almedina

FROTA, Mário, Municípios e Defesa do Consumidor In Revista Portuguesa de Direito do Consumo nº74, junho, 2013

FROTA, Mário, Direito à saúde e aos consumidores, in Tribuna da Justiça, nº3, 1990

GOMES, Carla Amado, Os novos Trabalhos do Estado: a Administração Pública e a Defesa do Consumidor”, Vol. XLI-Nº2, 2000, Coimbra Editora.

GONÇALVES, Pedro Costa, Estudos de regulação pública-II Direito Público da Regulação, CEDIPRE, 1ª Edição, Almedina, Maio 2015

GONÇALVES, Pedro Costa, Reflexões sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante, Coimbra, 2013

MARQUES M. Leitão, SANTOS, A. Dos Santos, GONÇALVES, Direito Económico, 7ª Edição, Almedina, 2014

MONTEIRO, João Pinto, Estudos de Direito do Consumidor, disponível em:

http://www.fd.uc.pt/cdc/pdfs/rev_9_completo.pdf

MONTEIRO, João Pinto, Harmonização Legislativa do Consumidor In Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José de Oliveira Ascensão

MONTEIRO, João Pinto, O Direito do Consumidor em Debate: Evolução e Desafios In CARVALHO, Jorge Morais, I Congresso de Direito do Consumo, Almedina, 2016

MOREIRA, Teresa, Regulação e Proteção dos Consumidores In CARVALHO, Jorge Morais, I Congresso de Direito do Consumo, Almedina, 2016

MOREIRA, Vital Auto- Regulação Profissional e Administração Pública, Almedina, 1997

MOREIRA, Vital, Programa da Disciplina de Direito Público da Regulação, Coimbra, 2012, disponível em:

<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/24548/1/Programa%20da%20disciplina%20de%20Direito%20p%C3%BAblico%20da%20regula%C3%A7%C3%A3o.pdf>

MOUZINHO, André Neves, Direitos Fundamentais dos Consumidores, disponível em:

<http://www.verbojuridico.net/doutrina/consumidor/direitosfundamentaisconsumidores.pdf>

NABAIS, José Casalta, O Estatuto Constitucional dos Consumidores, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia, Vol. I, Coimbra Editora, Coimbra 2010

OLIVEIRA, Fenando Baptista De, O Conceito de Consumidor: Perspetivas Nacional e Comunitária, Almedina

SANCHES, J.L. Saldanha, A Regulação: história breve de um conceito in Revista da Ordem dos Advogados, 2000

SILVA, João Calvão Da, Responsabilidade Civil do Produtor, Colecção Teses, Almedina, 1990

SILVA, João Calvão Da, Venda de Bens de Consumo, Almedina, 2010

SIMÕES, Fernando Dias, ALMEIDA, Mariana Pinheiro, Lei dos Serviços Públicos Essenciais, Anotada e Comentada, Almedina, 2012

TRINDADE, Artur, Municípios e Consumidor in Revista Portuguesa de Direito do Consumo, nº4, 2005

Legislação

Lei da Defesa do Consumidor disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=726&tabela=leis

Lei dos Serviços Públicos Essenciais disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1436&tabela=leis

Lei- Quadro das Entidades Reguladoras disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?artigo_id=selected&nid=1983&tabela=leis&pagina=1&ficha=1&nversao=

Lei da Resolução Extrajudicial de Litígios de Consumo disponível em:

<http://www.dgpj.mj.pt/sections/noticias/publicacao-da-lei-n-144>

Lei do Livro de Reclamações disponível em:

http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=737&tabela=leis

Jurisprudência

Tribunal da Relação de Coimbra

Acórdão do TRC de 9/12/ 2009, Processo n.º79/09.OTBCBR.C1

Acórdão do TRC, de 14/10/2008, proferido no Proc. N.º 1589/07.9Yxlbs.c1

Tribunal da Relação de Lisboa

Acórdão do TRL, de 17/07/2008, proferido no proc. n.º 5634/2008- 7 3

Acórdão do TRL de 28/06/2012, Processo N.º2527/10.7TBPBL.L1-2

Acórdão do TRL, de 05/06/2012, proferido no proc. n.º 3497/11.0TCLRS-A.L1-7

Acórdão Tribunal da Relação do Porto

Acórdão do TRP, de 06/01/2011

Tribunal da Relação de Guimarães

Acórdão do TRG, de 06-01-2011, proferido no proc. N.º12/09.9TBCM.N.G1