



POLÍTICA DOS CONSUMIDORES: PRINCÍPIOS E INSTRUMENTOS

Uma política efetiva de proteção dos consumidores assegura que o mercado único possa funcionar de forma adequada e eficaz^[1]. Tem por objetivo garantir os direitos dos consumidores junto dos comerciantes e oferecer uma proteção reforçada aos consumidores vulneráveis. A crise financeira demonstrou que as regras de proteção dos consumidores têm potencial para tornar os mercados mais equitativos e melhorar a qualidade da concorrência. Dar mais poder aos consumidores e proteger eficazmente a sua segurança e os seus interesses económicos tornaram-se os objetivos primordiais da política da UE.

BASE JURÍDICA E OBJETIVOS

Artigos 4.º, n.º 2, alínea f), 12.º, 114.º e 169.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

O artigo 114.º do TFUE constitui a base jurídica para medidas de harmonização que visam o estabelecimento do mercado interno. Realça o objetivo de assegurar um elevado grau de proteção (incluindo dos consumidores) e acompanhar as novas evoluções baseadas em dados científicos.

O artigo 169.º do TFUE estabeleceu uma base jurídica para uma vasta gama de ações a nível da UE no domínio da defesa dos consumidores. Estipula que, «a fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a União contribuirá 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». Este artigo prevê igualmente uma maior integração dos interesses dos consumidores nas restantes políticas da UE. Nesse sentido, o artigo 169.º veio reforçar o disposto no artigo 114.º e alargar o seu âmbito de aplicação para além dos limites das questões inerentes ao mercado único, de forma a incluir 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. O referido artigo estipula ainda que as medidas à escala comunitária não obstam a que os Estados-Membros mantenham

[1] Estudo sobre os aspetos relativos à proteção dos consumidores de serviços financeiros, elaborado para a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO), Departamento Temático A, 2014.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET\(2014\)507463_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2014/507463/IPOL-IMCO_ET(2014)507463_EN.pdf)



ou introduzam medidas de proteção mais estritas, desde que estas sejam compatíveis com os tratados. Por conseguinte, a política dos consumidores faz parte do objetivo estratégico da UE de melhorar a qualidade de vida dos seus cidadãos. Para além da ação direta tendente a proteger os seus direitos, a União garante que os interesses dos consumidores sejam incorporados na legislação da UE em todos os domínios relevantes de ação política.

Nos termos do artigo 12.º do TFUE, «as exigências em matéria de defesa dos consumidores serão tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e ações da União». O artigo 38.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia reforça a defesa dos consumidores ao estabelecer que «as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores».

AÇÕES

A. Observações gerais

O programa de ação da UE no domínio da política dos consumidores consiste principalmente na [Agenda do Consumidor Europeu e no programa «Consumidores» para 2014-2020](#)^[2].

A Agenda do Consumidor Europeu tem vários objetivos:

- Promover a segurança dos consumidores através do Pacote da Segurança dos Produtos e Fiscalização do Mercado de 2013, em particular, através do reforço da identificação e da rastreabilidade dos produtos, medidas destinadas a reforçar a segurança na cadeia alimentar e as novas regras sobre a segurança dos produtos cosméticos adotadas em meados de 2013;
- Aprofundar os conhecimentos em matéria de direitos dos consumidores: foram desenvolvidas ferramentas interativas – como o projeto «Consumer Classroom» — para informar, educar e ajudar os consumidores a participar plenamente no mercado único;
- Melhorar a aplicação das normas no domínio da proteção dos consumidores através de ações coordenadas contra as violações do direito europeu do consumidor sob a forma de controlos dos sítios Web (*sweeps*) por redes de autoridades nacionais de defesa do consumidor; disponibilizar 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](#) (2013) e do [Regulamento sobre a resolução extrajudicial de litígios em linha](#) (2013);
- Integrar os interesses dos consumidores nas principais políticas setoriais — através de 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 aos seus titulares;

[2]Regulamento (UE) n.º 254/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativo a um programa plurianual «Consumidores» para o período de 2014-2020 (JO L 84 de 20.3.2014, p. 42).



- Habilitar os consumidores é o principal objetivo geral da estratégia para a política dos consumidores, tal como descrito no documento de trabalho da Comissão intitulado «Reforçar a capacidade de ação dos consumidores na UE», que visa habilitar os consumidores da UE mediante a escolha, a informação e a sensibilização sobre os direitos dos consumidores e as vias de recurso.

A Agenda do Consumidor identifica ainda desafios, como avançar no sentido de um consumo mais sustentável e responder às necessidades específicas dos consumidores vulneráveis.

O programa «Consumidores» para 2014-2020, com um orçamento de 188,8 milhões de euros, apoiará a política dos consumidores da UE nos próximos anos. O seu objetivo é ajudar os cidadãos a exercerem os seus direitos de consumidores e a participarem ativamente no mercado único, contribuindo assim para o crescimento, a inovação e a concretização dos objetivos da Estratégia Europa 2020.

A fim de reforçar a confiança dos consumidores no mercado único, foram adotadas duas importantes medidas: a [Diretiva 2013/11/UE](#), de 21 de maio de 2013, sobre a resolução alternativa de litígios de consumo e a [proposta de diretiva](#) da Comissão em matéria de recurso coletivo e direitos dos passageiros. A dimensão digital do mercado único foi completada pela estratégia para o mercado único digital, que foi adotada pela Comissão em 6 de maio de 2015 e que visa, entre outros aspetos, garantir um melhor acesso dos consumidores a bens e serviços digitais em toda a UE^[3].

As instituições da UE controlam sistematicamente a política dos consumidores através do Painel de Avaliação das Condições de Consumo, que controla as condições nacionais para os consumidores 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. Outra forma de controlar sistematicamente a política dos consumidores é através do 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 pelos 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^[4].

B. Medidas setoriais (ver ficha [2.2.2.](#))

1. Grupos de consumidores

O envolvimento dos grupos que representam os interesses dos consumidores da UE é uma prioridade para as instituições da UE. O Grupo Consultivo Europeu dos

[3] Comunicação da Comissão, de 6 de maio de 2015, intitulada #Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa#: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192> Ver igualmente os documentos adicionais publicados com o comunicado de imprensa em: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4919_en.htm. Informações acerca das consultas públicas relevantes (abertas, previstas ou encerradas) encontram-se em: <https://ec.europa.eu/digital-agenda/en/consultations>

[4] 12.ª edição de 2016, http://ec.europa.eu/consumers/consumer_evidence/consumer_scoreboards/12_edition/docs/consumer_markets_scoreboard_2016_en.pdf



Consumidores (GCEC) constitui o principal fórum de consulta das organizações nacionais e comunitárias de consumidores. Criado pela [Decisão da Comissão 2009/705/CE](#), o GCEC pode aconselhar e informar a Comissão sobre qualquer questão relativa aos interesses dos consumidores a nível da UE. O Parlamento e o Conselho adotaram recentemente um regulamento que cria um programa da União para apoiar atividades específicas que visam reforçar a participação dos consumidores e de outros utilizadores finais de serviços financeiros na elaboração das políticas da União no domínio dos serviços financeiros^[5].

2. Educação dos consumidores

A UE organizou ações de educação dos consumidores a vários níveis, nomeadamente através da inclusão gradual da educação dos consumidores nos programas do ensino primário e secundário. A Agenda Europa é uma agenda escolar que se destina a estudantes do ensino secundário (com idades compreendidas entre os 15 e 18 anos). Contém informações para os jovens sobre questões relacionadas com a UE, incluindo os seus direitos enquanto consumidores. Neste contexto, a Comissão lançou igualmente programas de formação de professores e apoiou a criação de cursos de mestrado em política dos consumidores. A ferramenta interativa e em linha de educação do consumidor «Consumers Classroom» (<http://europeanconsumersunion.eu/progetti/dolceta/?lang=en>) está disponível em todos os Estados-Membros e em todas as línguas oficiais da UE. Destina-se não apenas a formadores e professores, mas também a consumidores e abrange, entre outros, os direitos básicos dos consumidores, segurança de produtos e literacia financeira.

3. Informação ao consumidor

Uma melhor informação e um conhecimento mais profundo dos direitos do consumidor poderiam contribuir para aumentar a confiança dos consumidores. A UE criou centros europeus do consumidor (Rede CEC), a fim de facultar informação e aconselhamento em matéria de compras transfronteiriças e de tratar as reclamações dos consumidores. Uma rede paralela, a FIN-NET, desempenha o mesmo papel em relação às queixas relativas aos serviços financeiros transfronteiras. A Comissão realiza ainda campanhas de informação do consumidor nos Estados-Membros e publica guias práticos destinados aos consumidores. O SOLVIT é um serviço específico para a resolução de litígios resultantes de violações do direito da UE.

A campanha de sensibilização para os direitos dos consumidores, organizada pela Comissão, decorreu entre a primavera de 2014 e o início de 2016, tendo informado os cidadãos dos direitos que a legislação da UE lhes conferia em matéria de defesa do consumidor e tendo-os orientado para os locais adequados onde poderiam obter aconselhamento e apoio, caso tivessem perguntas a formular ou deparassem com problemas. A campanha visava aumentar o conhecimento geral entre os comerciantes e os consumidores acerca dos direitos dos consumidores em toda a UE que decorrem principalmente da transposição das diretivas da UE para o direito nacional. Foi dada

[5]Regulamento (UE) 2017/826 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de maio de 2017, que cria um programa da União de apoio a atividades específicas que visam reforçar a participação dos consumidores e de outros utilizadores finais dos serviços financeiros na elaboração das políticas da União no domínio dos serviços financeiros para o período de 2017-2020 — <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/826/oj?locale=pt>



especial atenção à Diretiva relativa aos direitos dos consumidores, à Diretiva relativa às práticas comerciais desleais, à Diretiva relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores e à Diretiva relativa às garantias dos consumidores e das vendas.

Os estudos efetuados para o Parlamento Europeu indicam que, embora exista uma grande quantidade de informações disponíveis na Internet sobre os direitos dos consumidores, estas informações estão dispersas entre diversas fontes da UE e nacionais^[6]. O portal «A sua Europa»^[7] desempenha um papel importante ao facultar o acesso a uma melhor informação sobre a política dos consumidores e ao agregar diferentes fontes de informação num único centro de informação de referência.

4. Aplicação dos direitos do consumidor

A aplicação correta e efetiva dos direitos dos consumidores é tão importante como a existência desses mesmos direitos. A responsabilidade pela sua aplicação recai essencialmente sobre as autoridades públicas nacionais. O [Regulamento \(CE\) n.º 2006/2004](#) relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor estabelece, através de uma rede a nível da UE, uma ligação entre essas autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação, proporcionando-lhes um enquadramento para a troca de informações e para um trabalho conjunto, com vista a impedir qualquer violação da legislação de defesa do consumidor (nomeadamente no que diz respeito a publicidade enganosa, férias organizadas ou comercialização à distância). A rede realiza igualmente ações conjuntas de fiscalização do mercado e de aplicação da legislação (por exemplo, fiscalizações da Internet durante as quais as autoridades verificam sítios da Internet para aferir se estes estão em conformidade com a lei).

O PAPEL DO PARLAMENTO EUROPEU

O Parlamento está constantemente a reforçar a proteção dos consumidores na UE. A política de defesa dos consumidores deixou de ser uma política de harmonização técnica das normas na prossecução do mercado interno para se tornar parte integrante da dinâmica com vista a reforçar o objetivo de estabelecer uma «Europa dos cidadãos». O processo de codecisão e o alargamento dos domínios legislativos que exigem a votação por maioria qualificada no Conselho conferiram ao Parlamento poderes para desenvolver e reforçar a legislação da UE relativa à defesa dos consumidores. Em resultado dos esforços legislativos envidados pelo Parlamento, os Estados-Membros aplicam, desde 13 de junho de 2014, as legislações nacionais que transpõem a [Diretiva relativa aos direitos dos consumidores](#), adotada por uma larga maioria no Parlamento. Esta diretiva reforça os direitos dos consumidores através do estabelecimento dum longo período de reflexão para os contratos à distância e os contratos celebrados fora do estabelecimento comercial, da introdução duma maior transparência dos preços e da proibição de caixas previamente preenchidas, bem como de informações esclarecedoras sobre os conteúdos digitais, a fim de aumentar a confiança dos consumidores da UE. Em 12 de dezembro de 2017, o Parlamento

[6] Estudo intitulado «Balcão único europeu», elaborado para a comissão IMCO, Departamento Temático A, 2013, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET\(2013\)507453_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507453/IPOL-IMCO_ET(2013)507453_EN.pdf)

[7] A sua Europa — <https://europa.eu/youreurope/index.htm#pt>



aprovou a proposta da Comissão de revisão da cooperação no domínio da defesa do consumidor (CPC) ([Regulamento \(CE\) n.º 2006/2004](#)) com o objetivo de reforçar a eficácia das regras e procedimentos em matéria de cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor^[8].

O Parlamento desempenha um papel importante visto que, para além do seu trabalho relativo à legislação europeia, participa na definição das políticas no domínio da proteção do consumidor através da adoção de relatórios de iniciativa. O Parlamento Europeu tem-se mostrado particularmente ativo na tarefa de garantir dotações orçamentais mais elevadas destinadas a medidas em domínios como a educação (financeira) dos consumidores e o alargamento da representação dos consumidores nos Estados-Membros, prestando especial atenção aos Estados-Membros que aderiram à UE depois de 2004.

Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff
05/2019

[8]Resolução legislativa do Parlamento Europeu, de 14 de novembro de 2017, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação coerciva da legislação de defesa do consumidor ([2016/0148\(COD\)](#)) — https://eur-lex.europa.eu/procedure/PT/2016_148

