



## 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<sup>[1]</sup>. Tem por objetivo garantir os direitos dos consumidores relativamente aos comerciantes e oferecer uma proteção reforçada aos consumidores vulneráveis<sup>[2]</sup>. As regras de proteção dos consumidores têm potencial para melhorar os resultados do mercado em toda a economia. Tornam os mercados mais equitativos e – através da melhoria da qualidade da informação prestada aos consumidores – podem conduzir a resultados mais ecológicos e mais sociais. 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. Esse artigo 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

---

[1]Estudo sobre os aspetos relativos à proteção dos consumidores de serviços financeiros, elaborado pelo Departamento Temático das Políticas Económicas e Científicas e da Qualidade de Vida da Direção-Geral das Políticas Internas do Parlamento Europeu para a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, em fevereiro de 2014 —

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

[2]Estudo intitulado «Contribution to Growth: The Single Market for Services — Delivering Economic benefits for citizens and businesses» (Contribuição para o crescimento: o mercado único dos serviços — Proporcionar benefícios económicos aos cidadãos e às empresas), elaborado pelo Departamento Temático das Políticas Económicas e Científicas e da Qualidade de Vida da Direção-Geral das Políticas Internas do Parlamento Europeu para a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, em fevereiro de 2019 — [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL\\_STU\(2019\)631066\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631066/IPOL_STU(2019)631066_EN.pdf)



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 podem obstar a que os Estados-Membros mantenham 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 tem como base a [Nova Agenda do Consumidor](#) aprovada em 13 de novembro de 2020. A Agenda apresenta uma visão atualizada da política dos consumidores da UE de 2020 a 2025, tendo como subtítulo «Reforçar a resiliência dos consumidores para uma recuperação sustentável». Visa igualmente dar resposta às preocupações imediatas dos consumidores no que diz respeito à pandemia de COVID-19.

A Agenda abrange cinco domínios prioritários principais:

- Transição ecológica: enfrentar os novos desafios aos direitos dos consumidores e as oportunidades de capacitação que a transição ecológica oferece, assegurando que os produtos e estilos de vida sustentáveis são acessíveis a todos, independentemente da geografia ou dos rendimentos;
- Transformação digital: criar um espaço digital mais seguro para os consumidores, onde os seus direitos sejam protegidos, e garantir condições de concorrência equitativas que permitam à inovação prestar serviços novos e melhores a todos os europeus;
- Aplicação efetiva e vias de recurso: abordar o impacto da COVID-19 nos direitos dos consumidores e combater as alegações ecológicas enganosas e as práticas comerciais desleais nas técnicas de influência em linha e na personalização. Embora a aplicação dos direitos dos consumidores seja, antes de mais, da responsabilidade das autoridades nacionais, a UE desempenha um importante



papel de coordenação e apoio, alicerçado no [Regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa dos consumidores](#);

- Resposta às necessidades específicas dos consumidores: ter em conta as necessidades dos consumidores que, em determinadas situações, podem ser vulneráveis e necessitar de salvaguardas adicionais. Tal pode ser motivado por circunstâncias sociais ou características particulares de indivíduos ou grupos de consumidores; e ainda
- Proteção dos consumidores no contexto global: garantir a segurança das importações e proteger os consumidores da UE contra práticas desleais utilizadas por operadores de países terceiros através da fiscalização do mercado e duma cooperação mais estreita com as autoridades competentes dos países parceiros da UE.

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.

## **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 Consumidores (GCEC) constitui o principal fórum de consulta das organizações nacionais e comunitárias de consumidores. Criado pela [Decisão 2009/705/CE](#) da Comissão, o GCEC pode aconselhar e informar a Comissão sobre qualquer questão relativa aos interesses dos consumidores a nível da UE. Em 2017, o Parlamento e o Conselho adotaram 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<sup>[3]</sup>.

---

[3]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>.



## 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. Uma dessas iniciativas neste sentido é a «Consumer Classroom», um sítio Web pan-europeu multilingue para os professores. Reúne uma extensa biblioteca sobre educação dos consumidores de toda a UE e fornece instrumentos interativos e colaborativos para ajudar a preparar e partilhar ensinamentos com os estudantes e com outros professores. O instrumento interativo e em linha de educação dos consumidores «Dolceta» (<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 aos consumidores

Uma melhor informação e um conhecimento mais profundo dos direitos dos consumidores poderiam contribuir para aumentar a confiança dos consumidores. A UE criou centros europeus dos consumidores (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 dos consumidores 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 acerca dos direitos que a legislação da UE lhes confere em matéria de defesa dos consumidores 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 sensibilizar os comerciantes e os consumidores para os direitos dos consumidores em toda a UE que decorrem principalmente da transposição das diretivas da UE para o direito nacional. Foi dada 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<sup>[4]</sup>. O portal «A sua Europa»<sup>[5]</sup> desempenha um papel importante ao facultar

---

[4]Estudo intitulado «Balcão único europeu», elaborado pelo Departamento Temático das Políticas Económicas e Científicas e da Qualidade de Vida da Direção-Geral das Políticas Internas do Parlamento Europeu para a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, em julho de 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).

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



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. O acesso à informação foi melhorado através de um portal digital único<sup>[6]</sup>.

#### 4. Aplicação dos direitos dos consumidores

A aplicação correta e efetiva dos direitos dos consumidores é tão importante como a sua existência. A responsabilidade pela sua aplicação recai essencialmente sobre as autoridades públicas nacionais. O [Regulamento \(UE\) n.º 2017/2394](#) relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores estabelece uma ligação entre essas autoridades nacionais através duma rede a nível da UE, proporcionando-lhes um enquadramento para a troca de informações e para um trabalho conjunto, com vista a impedir qualquer violação da legislação de defesa dos consumidores (por exemplo, no que diz respeito a publicidade enganosa, férias organizadas ou comercialização à distância). A rede realiza igualmente investigações coordenadas e atividades 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». 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.

Em 12 de dezembro de 2017, o Parlamento aprovou o Regulamento (UE) 2017/2394, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores<sup>[7]</sup>, 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.

Na sequência da proposta da Comissão relativa a um [Novo Acordo para os Consumidores](#), em 27 de novembro de 2019, o Parlamento adotou a Diretiva (UE) 2019/2161 relativa a uma melhor aplicação e modernização das regras da União em matéria de defesa dos consumidores<sup>[8]</sup>. Em 25 de novembro de 2020, o Parlamento

---

[6]Regulamento (UE) 2018/1724 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 2 de outubro de 2018, relativo à criação de uma plataforma digital única para a prestação de acesso a informações, a procedimentos e a serviços de assistência e de resolução de problemas, e que altera o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 (JO L 295 de 21.11.2018, p. 1).

[7]Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 (JO L 345 de 27.12.2017, p. 1).

[8]Diretiva (UE) 2019/2161 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2019 que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e as Diretivas 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, a fim de assegurar uma melhor aplicação e a modernização das regras da União em matéria de defesa dos consumidores (JO L 328 de 18.12.2019, p. 7).



adotou a Diretiva (UE) 2020/1828 relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores<sup>[9]</sup>.

Para além do seu trabalho relativo à legislação europeia, o Parlamento participa na definição das políticas no domínio da proteção do consumidor através da adoção de relatórios de iniciativa (INI). O Parlamento Europeu tem-se mostrado particularmente ativo na tarefa de garantir dotações orçamentais mais elevadas destinadas a medidas de proteção dos consumidores e o alargamento da representação dos consumidores nos Estados-Membros, particularmente os que aderiram à UE depois de 2004. Em 13 de setembro de 2018, o Parlamento aprovou um [relatório](#) de iniciativa elaborado pela Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO) sobre a dupla qualidade dos produtos no mercado único, considerando que tal prática é discriminatória e contrária às expectativas dos consumidores.

Em 25 de novembro de 2020, o Parlamento aprovou uma [resolução](#) baseada num relatório de iniciativa intitulado «Em direção a um mercado único mais sustentável para as empresas e os consumidores», salientando a importância da durabilidade e da reparabilidade dos bens de consumo e de proporcionar aos consumidores mais direitos e informações que os ajudem a fazer escolhas sustentáveis<sup>[10]</sup>.

Durante a crise da COVID-19, a proteção dos consumidores tornou-se essencial para assegurar os reembolsos devidos ao cancelamento de serviços e combater a propagação de desinformação e os comerciantes desonestos que vendiam equipamentos médicos falsos ou não conformes a preços inflacionados. Em 23 de março de 2020, a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores enviou uma carta à Vice-Presidente executiva da Comissão, Margrethe Vestager, aos Comissários Thierry Breton e Didier Reynders, e à Presidência croata do Conselho, apelando a que sejam tomadas mais medidas para combater a crise da COVID-19 e apontando para a necessidade dum controlo democrático deste processo. Em 9 de novembro de 2020, o Departamento Temático das Políticas Económicas e Científicas e da Qualidade de Vida realizou um [webinar](#)<sup>[11]</sup> para a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores sobre o impacto da COVID-19 no mercado interno e na proteção dos consumidores. Ele salientou os efeitos das medidas adotadas a nível nacional e da UE para atenuar as consequências negativas da pandemia e apresentou sugestões sobre o que mais pode ser feito para assegurar o bom funcionamento do mercado interno, tanto no presente como em crises futuras. Em 19 de novembro de 2020, o Comissário responsável pela Justiça e Consumidores, Didier Reynders, apresentou a nova [Agenda dos Consumidores](#) à Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores. A Agenda analisa o impacto da COVID-19

---

[9]Diretiva (UE) 2020/1828 do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2020 relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE (Texto relevante para efeitos do EEE) (JO L 409 de 4.12.2020, p. 1).

[10]A investigação relevante inclui um *briefing* publicado em abril de 2020, intitulado «Sustainable Consumption and Consumer Protection Legislation» (Consumo sustentável e legislação de proteção dos consumidores), elaborado pela Direção-Geral das Políticas Internas do Parlamento Europeu, Departamento Temático das Políticas Económicas, Científicas e de Qualidade de Vida, destinada à Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores.

[11]Webinar sobre o impacto da COVID-19 no mercado interno e na proteção dos consumidores, disponível no sítio Web da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores – <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/webinar-on-the-impact-of-covid-19-on-the-product-details/20201029WKS03041>



nos consumidores e aborda questões de política dos consumidores a mais longo prazo no que diz respeito às transições ecológica e digital, à resposta às vulnerabilidades dos consumidores, à aplicação efetiva dos direitos dos consumidores e à cooperação internacional com os países parceiros.

A política dos consumidores nos domínios dos serviços digitais e em linha é um domínio em que o Parlamento e, em especial, a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores se têm concentrado. Em junho de 2020, um [estudo](#)<sup>[12]</sup> sobre a moderação dos conteúdos ilegais pelas plataformas em linha solicitado pela comissão concluiu que havia margem para reforçar o quadro jurídico da UE, juntamente com a correção pelas plataformas em linha, a fim de proteger os consumidores de conteúdos em linha ilegais ou nocivos.

Paralelamente, o Parlamento tem vindo a trabalhar no futuro [Ato legislativo sobre os Serviços Digitais](#), que visa tornar o comércio eletrónico mais seguro, através da aplicação de medidas de execução mais rigorosas para proteger eficazmente os consumidores num ambiente digital. Em 20 de outubro de 2020, o Parlamento aprovou três resoluções convidando a Comissão a colmatar as lacunas do seu Pacote Serviços Digitais, intituladas «[Ato legislativo sobre os serviços digitais: Melhorar o funcionamento do mercado único](#)», «[Ato legislativo sobre os serviços digitais e questões relacionadas com os direitos fundamentais](#)» e «[Ato legislativo sobre os serviços digitais que adapta a regulamentação comercial e o direito civil aplicável a entidades que operem em linha](#)».

Amy McGourty / Mariusz Maciejewski / Christina Ratcliff  
12/2020

---

[12]De Streef, A. et al., «Online Platforms' Moderation of Illegal Content Online», estudo para a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores, Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, Departamento Temático das Políticas Económicas e Científicas e da Qualidade de Vida, Luxemburgo. Disponível em:  
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL\\_STU\(2020\)652718\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652718/IPOL_STU(2020)652718_EN.pdf)

