

ASSUNTOS GERAIS

DOCTRINA INTERNACIONAL

MUNICÍPIOS PORTUGUESES E PROTECÇÃO DOS CONSUMIDORES

MÁRIO FROTA

Fundador e Presidente

Associação Portuguesa de Direito do Consumo, Portugal

apdc.cedc@mail.telepac.pt

1. O interesse da Associação Nacional de Municípios

AANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses – solicitou parecer acerca do papel dos Municípios nas políticas de promoção dos interesses e de protecção dos direitos do consumidor.

Subjacente, o acervo normativo em vigor. Em termos prospectivos, o eventual desenvolvimento de atribuições e competências tanto à luz dos quadros vigentes como de uma sua projecção consequente e de molde a tornar efectivo um estatuto que se pretende aureolado de respeito e dignidade. Num plano de concertação e de razoabilidade do mercado do consumo.

Perante coordenadas tais, cumpre apreciar o direito posto – em termos genéricos e específicos – e desenhar um modelo que sirva em absoluto os interesses em presença e os imperativos de cidadania que cumpre preservar.

Eis os termos.

2. O parecer

2.1. O quadro normativo geral

2.1.1. O escopo da LDC - Lei de Defesa do Consumidor

A Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa do consumidor, define liminarmente:

CAPÍTULO I

Princípios gerais

Artigo 1º

Dever geral de protecção

1- Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais proteger o consumidor; designadamente através do apoio à constituição e funcionamento das associações de consumidores e de cooperativas de consumo, bem como à execução do disposto na presente lei.

2- A incumbência geral do Estado na protecção dos consumidores pressupõe a intervenção legislativa e regulamentar adequada em todos os domínios envolvidos. (grifo nosso)

Aí se comete, como se observa, às autarquias locais, *maxime* aos municípios, a atribuição maior, qual seja a de proteger o consumidor mediante instrumentos que exemplificativamente se desenham.

2.1.2. Demais atribuições concorrentes: Estado, Regiões Autónomas e Municípios – a educação e a formação

Aos Municípios se conferem concorrentemente atribuições em domínios outros, a saber, e por extenso, os da educação e da formação aos consumidores.

Com efeito, o artigo 6º comete *expressis verbis* atribuições específicas neste particular.

Cumpre conferir:

Artigo 6º

Direito à formação e à educação

1- Incumbe ao Estado a promoção de uma política educativa para os consumidores, através da inserção nos programas e nas actividades escolares, bem como nas acções de educação permanente, de matérias relacionadas com o consumo e os direitos dos consumidores, usando, designadamente, os meios tecnológicos próprios numa sociedade de informação.

2- Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à formação e à educação do consumidor; designadamente através de:

a) Concretização, no sistema educativo, em particular no ensino básico e secundário, de programas e actividades de educação para o consumo;

b) Apoio às iniciativas que neste domínio sejam promovidas pelas associações de consumidores;

c) Promoção de acções de educação permanente de formação e sensibilização para os consumidores em geral;

d) Promoção de uma política nacional de formação de formadores e de técnicos especializados na área do consumo.

3- Os programas de carácter educativo difundidos no serviço público de rádio e de televisão devem integrar espaços destinados à educação e à formação do consumidor.

4- Na formação do consumidor devem igualmente ser utilizados meios telemáticos, designadamente através de redes nacionais e mundiais de informação, estimulando-se o recurso a tais meios pelo sector público e privado. (grifo nosso)

2.1.3. Os Municípios e o relevante domínio da informação para a sociedade do consumo

A informação constitui de análogo modo privilegiado domínio de intervenção dos Municípios.

A tal provê a LDC no seu

Artigo 7.º

Direito à informação em geral

1-Incumbê ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais desenvolver acções e adoptar medidas tendentes à informação em geral do consumidor, designadamente através de:

a) Apoio às acções de informação promovidas pelas associações de consumidores;

b) Criação de serviços municipais de informação ao consumidor;

c) Constituição de conselhos municipais de consumo, com a representação, designadamente, de associações de interesses económicos e de interesses dos consumidores;

d) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis, de âmbito nacional, no domínio do direito do consumo, destinados a difundir informação geral e específica;

e) Criação de bases de dados e arquivos digitais acessíveis em matéria de direitos do consumidor, de acesso incondicionado.

2- O serviço público de rádio e de televisão deve reservar espaços, em termos que a lei definirá, para a promoção dos interesses e direitos do consumidor.

3- A informação ao consumidor é prestada em língua portuguesa.

4- A publicidade deve ser lícita, inequivocamente identificada e respeitar a verdade e os direitos dos consumidores.

5- As informações concretas e objectivas contidas nas mensagens publicitárias de determinado bem, serviço ou direito consideram-se integradas no conteúdo dos contratos que se venham a celebrar após a sua emissão, tendo-se por não escritas as cláusulas contratuais em contrário.

De onde se extrai que aos Municípios cumpriria – em obediência estrita a uma tal prescrição injuntiva – constituir: Serviços Municipais de Informação do Consumidor, Conselhos Municipais de Consumo e Bases de Dados.

2.1.4. O acesso a uma justiça acessível e pronta como outro dos segmentos da política de consumidores em que os Municípios intervêm

Neste particular avulta ainda um outro dispositivo – o artigo 14 da LDC – que, no seu n.º 1, define uma orientação peculiar:

Artigo 14º

Direito à protecção jurídica e direito a uma justiça acessível e pronta

1- Incumbe aos órgãos e departamentos da Administração Pública promover a criação e apoiar centros de arbitragem com o objectivo de dirimir os conflitos de consumo. (grifo nosso)

Os centros de arbitragem constituem, em regra, uma estrutura orgânica que dispõe de um serviço de mediação (acessoramente de um serviço de informação conexo à sua específica actividade) e de um tribunal arbitral, a que preside um juiz-árbitro a recrutar de entre magistrados judiciais – em efectividade de funções ou em situação de jubilação – pelo Conselho Superior da Magistratura que o indigita em cada uma das circunstâncias.

Os Municípios, por via de regra, integram as instituições-suporte e co-financiam o funcionamento do centro, de par com o Ministério da Justiça e o da Economia e Inovação, que ora detém responsabilidades no que tange à protecção dos direitos do consumidor.

Mas os Municípios, em sobreposição que importará ponderar adequadamente, co-financiam de análogo modo os julgados de paz, enquanto órgãos extrajudiciais de resolução alternativa de conflitos, que o Ministério da Justiça, através do GRAL – *Gabinete para a Resolução Alternativa de Litígios* –, vem promovendo em quadrícula e em cuja competência cabem os conflitos emergentes das relações jurídicas de consumo.

2.1.5. Os demais preceitos da LDC e os Municípios

Os dispositivos não enunciados nos pontos precedentes não são de todo imprestáveis: constituem normas cogentes cuja observância se impõe, sempre que os Municípios se revejam na titularidade de relações em cujo contrapolo figurem os munícipes. É esse o sentido e alcance do n.º 2 do artigo 2.º da LDC:

Artigo 2º

Definição e âmbito

1- Considera-se consumidor todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma actividade económica que vise a obtenção de benefícios.

2- Consideram-se incluídos no âmbito da presente lei os bens, serviços e direitos fornecidos, prestados e transmitidos pelos organismos da Administração Pública, por pessoas colectivas 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.

E aí inscreve-se, entre outros, o fornecimento dos denominados serviços públicos essenciais, tal como prescreve – em tema de protecção dos interesses económicos do consumidor – o artigo 9.º em alguns dos seus preceitos:

Artigo 9º

Direito à protecção dos interesses económicos

1- O consumidor tem direito à protecção dos seus interesses económicos, impondo-se nas relações jurídicas de consumo a igualdade material dos intervenientes, a lealdade e a boa fé, nos preliminares, na formação e ainda na vigência dos contratos.

2- Com vista à prevenção de abusos resultantes de contratos pré-elaborados, o fornecedor de bens e o prestador de serviços estão obrigados:

a) À redacção clara e precisa, em caracteres facilmente legíveis, das cláusulas contratuais gerais, incluindo as inseridas em

contratos singulares;

b) À não inclusão de cláusulas em contratos singulares que originem significativo desequilíbrio em detrimento do consumidor.

3- A inobservância do disposto no número anterior fica sujeita ao regime das cláusulas contratuais gerais.

4- O consumidor não fica obrigado ao pagamento de bens ou serviços que não tenha prévia e expressamente encomendado ou solicitado, ou que não constitua cumprimento de contrato válido, não lhe cabendo, do mesmo modo, o encargo da sua devolução ou compensação, nem a responsabilidade pelo risco de perecimento ou deterioração da coisa.

5- O consumidor tem direito à assistência após a venda, com incidência no fornecimento de peças e acessórios, pelo período de duração média normal dos produtos fornecidos.

6- É vedado ao fornecedor ou prestador de serviços fazer depender o fornecimento de um bem ou a prestação de um serviço da aquisição ou da prestação de um outro ou outros.

7- Sem prejuízo de regimes mais favoráveis nos contratos que resultem da iniciativa do fornecedor de bens ou do prestador de serviços fora do estabelecimento comercial, por meio de correspondência ou outros equivalentes, é assegurado ao consumidor o direito de retractação, no prazo de sete dias úteis a contar da data da recepção do bem ou da conclusão do contrato de prestação de serviços.

8- Incumbe ao Governo adoptar medidas adequadas a assegurar o equilíbrio das relações jurídicas que tenham por objecto bens e serviços essenciais, designadamente água, energia eléctrica, gás, telecomunicações e transportes públicos.

9- Incumbe ao Governo adoptar 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 de se vincularem. (grifo nosso)

E, no quadro dos serviços públicos essenciais, mister é inscrever os que resultam, afinal, da LSPE – Lei dos Serviços Públicos Essenciais, na redacção que lhe é dada pela Lei 12/2008, de 26 de Fevereiro:

Artigo 1º

Objecto e âmbito

1- A presente lei consagra regras a que deve obedecer a prestação de serviços públicos essenciais em ordem à protecção do utente.

2- São os seguintes os serviços públicos abrangidos:

- a) Serviço de fornecimento de água;*
- b) Serviço de fornecimento de energia eléctrica;*
- c) Serviço de fornecimento de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados;*
- d) Serviço de comunicações electrónicas;*
- e) Serviços postais;*
- f) Serviço de recolha e tratamento de águas residuais;*
- g) Serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos.*

3- Considera-se utente, para os efeitos previstos nesta lei, a pessoa singular ou colectiva a quem o prestador do serviço se obriga a prestá-lo.

4- Considera-se prestador dos serviços abrangidos pela presente lei toda a entidade pública ou privada que preste ao utente qualquer dos serviços referidos no n.º 2, independentemente da sua natureza jurídica, do título a que o faça ou da existência ou não de contrato de concessão. (grifo nosso)

Ademais, importa tomar ainda em devida conta os poderes conferidos na LDC – artigos 15 e 18 – às associações representativas dos consumidores, já que aos Municípios, sempre que assumam o estatuto de fornecedores, cumpre observá-los em plenitude.

Repare-se no que estabelece o

Artigo 15º

Direito de participação por via representativa

O direito de participação consiste, nomeadamente, na audição e consulta prévias, em prazo razoável, das associações de

consumidores no tocante às medidas que afectem os direitos ou interesses legalmente protegidos dos consumidores.

E no conteúdo do artigo enunciado em segundo lugar:

Artigo 18º

Direitos das associações de consumidores

1- As associações de consumidores gozam dos seguintes direitos:

a) Ao estatuto de parceiro social em matérias que digam respeito à política de consumidores, nomeadamente traduzido na indicação de representantes para órgãos de consulta ou concertação que se ocupem da matéria;

b) Direito de antena na rádio e na televisão, nos mesmos termos das associações com estatuto - de parceiro social;

c) Direito a representar os consumidores no processo de consulta e audição públicas a realizar no decurso da tomada de decisões susceptíveis de afectar os direitos e interesses daqueles;

d) Direito a solicitar, 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;

e) Direito a corrigir e a responder ao conteúdo de mensagens publicitárias relativas a bens e serviços postos no mercado, bem como a requerer, junto das autoridades competentes, que seja retirada do mercado publicidade enganosa ou abusiva;

j) Direito a consultar os processos e demais elementos existentes nas repartições e serviços públicos da administração central, regional ou local que contenham dados sobre as características de bens e serviços de consumo e de divulgar as informações necessárias à tutela dos interesses dos consumidores;

g) Direito a serem esclarecidas sobre a formação dos preços de bens e serviços, sempre que o solicitem;

b) Direito de participar nos processos de regulação de preços de fornecimento de bens e de prestações de serviços essenciais;

nomeadamente nos domínios da água, energia, gás, transportes e telecomunicações, e a solicitar os esclarecimentos sobre as tarifas praticadas e a qualidade dos serviços, por forma a poderem pronunciar-se sobre elas;

i) Direito a solicitar aos laboratórios oficiais a realização de análises sobre a composição ou sobre o estado de conservação e demais características dos bens destinados ao consumo público e de tornarem públicos os correspondentes resultados, devendo o serviço ser prestado segundo tarifa que não ultrapasse o preço de custo;

j) Direito à presunção de boa fé das informações por elas prestadas;

l) Direito à acção popular;

m) Direito de queixa e denúncia, bem como direito de se constituírem como assistentes em sede de processo penal e a acompanharem o processo contra-ordenacional, quando o requeiram, apresentando memoriais, pareceres técnicos, sugestão de exames ou outras diligências de prova até que o processo esteja pronto para decisão final;

n) Direito à isenção do pagamento de custas, preparos e de imposto do selo, nos termos da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto;

o) Direito a receber apoio do Estado, através da administração central, regional e local, para a prossecução dos seus fins, nomeadamente no exercício da sua actividade no domínio da formação, informação e representação dos consumidores;

p) Direito a benefícios fiscais idênticos aos concedidos ou a conceder às instituições particulares de solidariedade social.

2- Os direitos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior são exclusivamente conferidos às associações de consumidores de âmbito nacional e de interesse genérico.

3- O direito previsto na alínea b) do n.º 1 é conferido às associações de interesse genérico ou de interesse específico quando esse interesse esteja directamente relacionado com o bem ou serviço que é objecto da regulação de preços e, para

os serviços de natureza não regional ou local, exclusivamente conferido a associações de âmbito nacional.

Registe-se que nem sempre se tem presente o que se plasma nos incisos transcritos, designadamente no que tange à formação do preço dos produtos e serviços essenciais, tal como a lei os caracteriza. O que, por direitas contas, representa grave lesão dos interesses dos munícipes-consumidores, cujo ordenamento padece de uma concretização factual mercê das fragilidades do quadro associativo e de um olhar mais circunspecto sobre a tectura normativa de que se procurou oferecer uma perspectiva genérica nos dispositivos em destaque.

2.2. O quadro normativo específico

2.2.1. A Lei de Transferência de Atribuições e Competências para os Municípios

De entre as *atribuições* cometidas aos *municípios* pela Lei 159/99, de 14 de Setembro, figuram as inerentes à promoção dos interesses e à protecção dos direitos do consumidor sob a fórmula concentrada de *defesa do consumidor* (alínea *m*) do n.º 1 do artigo 13).

Mas domínios há, no quadro das atribuições, que se imbricam – de modo transversal – na defesa do consumidor, em particular os que se enunciam como segue:

Ordenamento e urbanismo
 Equipamento rural e urbano
 Ambiente e saneamento básico
 Habitação
 Saúde
 Acção social
 Energia
 Transportes
 Comunicações
 Educação
 Património, cultura e ciência
 Actividades de lazer.

E, como se realça nos areópagos internacionais, a política de consumidores é algo de transversal de que se não pode deixar de curar. Sem menoscabo, é óbvio, da intervenção directa e imediata no que tange ao específico mercado de consumo cujo papel é o de prover à satisfação de necessidades implícitas, intrínsecas, como expressas, do consumidor mediante a intervenção das autoridades, sempre que tal se revele indispensável à reposição dos equilíbrios.

2.2.2. As competências específicas circunscritas aos órgãos municipais que não aos das freguesias

E no que tange especificamente a competências, o artigo 27.º, sob a epígrafe “*defesa do consumidor*”, confere aos órgãos municipais as que se compendiam nas fórmulas que se exprimem como:

- a) Promover acções 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.

Na sua singeleza, um mundo se descobre por trás de cada um dos domínios versados.

Mas o quadro ali traçado está aquém das exigências postuladas pela própria LDC, como sem esforço se inferirá do que se consignou na parte primeira do documento.

Parece cingir-se à informação, mediação e à participação em sistemas de arbitragem (voluntária institucional), atenta a modelação de interesses em torno dos institutos a que se dá corpo.

Mas afigura-se-nos que ultrapassa a fronteira de cada um dos restritos campos a cuja invocação se recorre.

Abrange ainda, sem se tender à exaustão:

- os aspectos imbricados na educação e na formação do consumidor, tal como emerge do artigo 6.º da LDC,
- os que relevam na concertação de interesses no seio dos mercados locais mercê dos processos a debater no Conselho Municipal de Consumo que jamais se terá criado em qualquer das autarquias,
- os que entroncam no reforço da segurança em qualquer dos domínios por que o conceito se espraia – da segurança dos produtos e serviços em geral, à segurança rodoviária, passando pela segurança alimentar, em particular através do partido veterinário municipal, cuja intervenção importa incrementar.

A construção de um “novo quadro” de atribuições dos Municípios e competências dos seus órgãos.

2.2.2.1. Que atribuições cometer aos Municípios neste domínio?

Enunciem-se de modo sistemático:

- a) Definir as políticas municipais de consumo em ordem ao reforço do estatuto do consumidor;
- b) Cooperar na execução das políticas nacionais;
- c) Participar em projectos e acções de âmbito intermunicipal e nacional;
- d) Promover acções de formação permanente de consumidores e fornecedores e de divulgação e sensibilização de áreas temáticas neste domínio;
- e) Assegurar aos consumidores em geral um serviço permanente de informações, dotado de especialistas habilitados em informação para o consumo;
- f) Promover, por sua iniciativa ou em cooperação com outras entidades, a difusão de informação tanto de direitos como da genuinidade ou não de produtos e serviços, em particular os susceptíveis de afectar saúde e segurança;
- g) Eleger a segurança como área privilegiada de intervenção na cadeia alimentar;
- h) Avaliar eventuais necessidades factuais e ou normativas, carreando ao poder central propostas que visem a consecução de uma efectiva protecção;

- i) Promover a articulação e a concertação dos pares no seio do Conselho Municipal do Consumo;
- j) Estimular o associativismo mediante concessão de meios técnicos e financeiros e avaliar da sua aplicação efectiva;
- k) Exigir, fundadamente, a quaisquer entidades, informações e promover diligências tendentes à salvaguarda de interesses e direitos;
- l) Assegurar que os imperativos de promoção de interesses e de protecção de direitos se insiram na definição e execução das demais políticas municipais;
- m) Participar na definição do serviço público de rádio e televisão nas estações regionais e locais no quadro da formação e informação do consumidor;
- n) Elaborar o cadastro de fornecedores do concelho e dos serviços públicos essenciais e outros de implantação nacional;
- o) Carrear às entidades competentes denúncias e reclamações no âmbito das relações de consumo que não caibam nas atribuições do Município;
- p) Celebrar compromissos de ajustamento de conduta com agentes económicos relapsos;
- q) Apreçar as concretas hipóteses de facto suscitadas perante os Serviços Municipais e garantir a mediação dos conflitos;
- r) Garantir o acesso dos consumidores a mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Ao Município deveria ser reconhecida ainda *legitimatio ad causam* (processual como procedimental) em acções de expressão transindividual ou meta-individual quer perante órgãos de judicatura quer de entidades reguladoras no quadro direitos e interesses que lhe é lícito defender.

2.2.2.2. As competências outorgadas ao presidente da Câmara Municipal

Afigura-se-nos de articular do modo seguinte o quadro de competências do edil que presida aos destinos da Câmara Municipal:

- a) Presidir ao Conselho Municipal do Consumo;
- b) Obter de quaisquer fornecedores, mediante solicitação

fundamentada, informações indispensáveis à salvaguarda de interesses e direitos dos consumidores;

c) Emitir avisos públicos, nomeadamente através dos *media*, sempre que um qualquer produto ou serviço, na área da sua circunscrição, seja susceptível de afectar a integridade física, a saúde ou a segurança do consumidor ou os seus interesses económicos;

d) Formular recomendações aos agentes económicos locais em ordem à supressão de riscos ou perigos para a saúde, segurança ou interesses económicos dos consumidores;

e) Determinar a apreensão de produtos ou a suspensão de serviços que importem perigos ou riscos para a integridade física, saúde ou segurança do consumidor;

f) Determinar a inscrição no cadastro dos fornecedores das decisões condenatórias passadas em julgado;

g) Subscrever os compromissos de ajustamento de conduta à legalidade;

h) Aplicar coimas e sanções acessórias cominadas na lei;

i) Avaliar anualmente a operacionalidade dos serviços e determinar as correcções que as circunstâncias determinarem.

2.2.2.3. As estruturas orgânicas impostas pelo leque de atribuições daqui decorrentes

O quadro de atribuições e competências que se oferece à apreciação dos destinatários implicará necessariamente o desenho de uma estrutura orgânica que sirva os objectivos que mister será alcançar sem detença.

Daí que – na arquitectura proposta – figure em primeiro lugar um Serviço Municipal de Consumo. E, depois, um Conselho Municipal de Consumo.

a) O Serviço Municipal do Consumo que não da Informação ao Consumidor

O Serviço Municipal do Consumo (que não da informação ao consumidor, como se pretende na LDC - *a*) do n.º 1 do artigo 7.º) cumpriria as atribuições que à autarquia incumbem se, de par com uma unidade de informação ao consumidor, acrescesse outra de

gestão de reclamações e mediação dos conflitos tendente a uma *composição amigável dos litígios* (*amicabilis compositio*), e uma outra no quadro da segurança de produtos e serviços, em que a *segurança alimentar* pudesse eventualmente representar, em termos hodiernos, preocupação manifesta e de prioridade intrínseca.

Em termos ideais, curial seria houvesse ainda uma unidade susceptível de se ocupar dos temas de educação e formação para o consumo. Mercê, no entanto, de dificuldades orçamentais, talvez se pudesse relegar para o Conselho Municipal do Consumo as competências neste passo recortadas com a cooperação de professores dos ensinos básico e secundário que se submeteriam a específica formação neste domínio.

Importaria introduzir um instrumento novo – o *compromisso de ajustamento de conduta* –, análogo, aliás, ao que é brandido com eficácia no Brasil, a fim de lograr atingir, com dispensa do recurso aos tribunais ou à comissão de aplicação de coimas em matéria económica e da publicidade, resultados imediatos na recondução à legalidade de agentes económicos que actuam – episódica ou reiteradamente, à margem do ordenamento e com repercussões negativas manifestas no estatuto do consumidor.

Caberia ao Gabinete do Presidente, mediante intervenção do Serviço Municipal, celebrar compromissos de ajustamento de conduta às exigências legais, no quadro das respectivas competências.

A qualquer tempo, o órgão subscritor poderia, perante novas informações ou se as circunstâncias o exigirem, rectificar ou complementar o acordo firmado, determinando as demais providências que se fizerem necessárias, sob pena de invalidade imediata do acto.

O compromisso de ajustamento de conduta conterà, entre outras, cláusulas que estipulem condições sobre: obrigação do fornecedor de adequar a sua conduta às exigências legais, no prazo ajustado; sanção pecuniária compulsória por incumprimento do que ajustado for, segundo o prudente arbítrio da entidade competente.

A celebração do compromisso de ajustamento de conduta suspenderá o curso dos autos de contra-ordenação, se houverem sido instaurados.

b) O Conselho Municipal do Consumo

O Conselho Municipal do Consumo, a que presidiria o presidente da Câmara, teria de ter a participação das associações de interesses económicos do concelho, das de consumidores, de educadores, de personalidades de reconhecido mérito e de um magistrado do Ministério Público, ante as atribuições e competências que ao Ministério Público se conferem susceptíveis de determinar a sua intervenção na tutela de interesses e direitos, sempre que em causa direitos individuais homogêneos, colectivos e difusos, tal como se recortam doutrinalmente e por empréstimo da moldura conceitual do artigo 81 do Código de Defesa do Consumidor do Brasil.

O Conselho Municipal do Consumo subdividir-se-ia em comissões por especialidades, nele se congregando as forças vivas e cidadãos de prestígio em distintas áreas em colaboração que os próprios agrupamentos de escolas, institutos e universidades poderiam emprestar, onde fosse o caso, para adequada valorização de tais estruturas orgânicas.

De entre as comissões, cuja formação se poderia ir preenchendo gradativamente em função das reais necessidades experimentadas, realce para as que de imediato constituiriam o núcleo duro:

- Comissão de Educação para o Consumo;
- Comissão de Informação para o Consumo;
- Comissão de Segurança de Produtos e Serviços de Consumo;
- Comissão de Segurança Alimentar;
- Comissão de Segurança Rodoviária (eventualmente).

Ao Conselho Municipal do Consumo caberá a elaboração do seu próprio regimento.

Os Serviços Municipais de Consumo assegurarão o apoio administrativo, técnico e logístico ao Conselho Municipal de Consumo e às suas comissões especializadas.

2.3. Em conclusão

1. Compulsadas atribuições e competências dos Municípios no que tange à promoção dos interesses (formação e informação para o consumo) e protecção dos direitos dos Consumidores (mediação, composição de interesses e apreciação e julgamento dos pleitos em que se envolvam os consumidores no quadro das suas relações com o mercado de consumo), em vista quer das prescrições da LDC como da Lei de Transferência de Atribuições e Competências de 14 de Setembro de 1999, é possível traçar um quadro congruente susceptível de assentar em:

- 1.1. Atribuições da Câmara Municipal;
- 1.2. Competências do Presidente da Câmara Municipal;
- 1.3. Estruturas orgânicas exigíveis.

2. De entre as atribuições da Câmara Municipal, enfoque em:

- 2.1. Definir as políticas municipais de consumo em ordem ao reforço do estatuto do consumidor;
- 2.2. Cooperar na execução das políticas nacionais;
- 2.3. Participar em projectos e acções de âmbito intermunicipal e nacional;
- 2.4. Promover acções de formação permanente de consumidores e fornecedores e de divulgação e sensibilização de áreas temáticas neste domínio;
- 2.5. Promover, por sua iniciativa ou em cooperação com outras entidades, a difusão de informação tanto de direitos como da

genuinidade ou não de produtos e serviços, em particular os susceptíveis de afectar saúde e segurança;

2.6. Eleger a segurança como área privilegiada de intervenção na cadeia alimentar;

2.7. Avaliar eventuais necessidades factuais e ou normativas, carreando ao poder central propostas que visem a consecução de uma efectiva protecção;

2.8. Promover a articulação e a concertação dos pares no seio do Conselho Municipal do Consumo;

2.9. Estimular o associativismo mediante concessão de meios técnicos e financeiros e avaliar da sua aplicação efectiva;

2.10. Exigir, fundadamente, a quaisquer entidades, informações e promover diligências tendentes à salvaguarda de interesses e direitos;

2.11. Assegurar que os imperativos de promoção de interesses e de protecção de direitos se insiram na definição e execução das demais políticas municipais;

2.12. Participar na definição do serviço público de rádio e televisão nas estações regionais e locais no quadro da formação e informação do consumidor;

2.13. Elaborar o cadastro de fornecedores do concelho e dos serviços públicos essenciais e outros de implantação nacional;

2.14. Carrear às entidades competentes denúncias e reclamações no âmbito das relações de consumo que não caibam nas atribuições do Município;

2.15. Celebrar compromissos de ajustamento de conduta com agentes económicos relapsos;

2.16. Apreciar as concretas hipóteses de facto suscitadas perante os Serviços Municipais e garantir a mediação dos conflitos;

2.17. Garantir o acesso dos consumidores a mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

3. As competências a outorgar ao presidente da Câmara Municipal dispor-se-ão como segue:

- 3.1. Presidir ao Conselho Municipal do Consumo;
- 3.2. Obter de quaisquer fornecedores, mediante solicitação fundamentada, informações indispensáveis à salvaguarda de interesses e direitos dos consumidores;
- 3.3. Emitir avisos públicos, nomeadamente através dos *media*, sempre que um qualquer produto ou serviço, na área da sua circunscrição, seja susceptível de afectar a integridade física, a saúde ou a segurança do consumidor ou os seus interesses económicos;
- 3.4. Formular recomendações aos agentes económicos locais em ordem à supressão de riscos ou perigos para a saúde, segurança ou interesses económicos dos consumidores;
- 3.5. Determinar a apreensão de produtos ou a suspensão de serviços que importem perigos ou riscos para a integridade física, saúde ou segurança do consumidor;
- 3.6. Determinar a inscrição no cadastro dos fornecedores das decisões condenatórias passadas em julgado;
- 3.7. Subscrever os compromissos de ajustamento de conduta à legalidade;
- 3.8. Aplicar coimas e sanções acessórias cominadas na lei;
- 3.9. Avaliar anualmente a operacionalidade dos serviços e determinar as correcções que as circunstâncias determinarem.

4. Estruturas orgânicas a criar ou a recriar ante a fisionomia actual de determinadas autarquias:

- 4.1. Serviços Municipais de Consumo com unidades de:
 - 4.1.1. Informação ao consumidor;
 - 4.1.2. Gestão de Reclamações, Mediação e Composição de Interesses;
 - 4.1.3. Segurança de Produtos e Serviços de Consumo.

4.2. Conselho Municipal do Consumo com comissões especializadas:

4.2.1. Comissão de Educação para o Consumo;

4.2.2 Comissão de Informação para o Consumo;

4.2.3. Comissão de Segurança de Produtos e Serviços;

4.2.4. Comissão de Segurança Alimentar;

4.2.5. Comissão de Segurança Rodoviária (eventual).

O modelo preconizado é susceptível de adaptações e naturalmente que – face à dimensão e à natureza, entre outros, dos municípios rurais – poder-se-á estabelecer uma estrutura orgânica *multi ou intermunicipal*, conquanto o Conselho Municipal do Consumo deva ter essa mesma dimensão – município por município, à dimensão do próprio município.

3. O anteprojecto de diploma

A preocupação foi a de condensar o mais possível o texto do anteprojecto para corresponder às exigências da concisão, da clareza e da simplicidade.

A edição de 21 de Março corrente do Expresso é explícita (artigo Sopas de letras, de Cristina Figueiredo) em apontar defeitos à má concepção das leis portuguesas na sua prolixidade e incompreensão das molduras linguísticas.

Tal crítica – que os legistas dirigem habitualmente aos textos de lei portugueses – não colherá decerto neste particular.

Trata-se, porém, de um mero borrão sobre que se introduzirão as correcções que as distintas perspectivas de quem está no terreno recomendarão ou imporão.

3.1. Justificação de motivos

A Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, cometeu aos Municípios atribuições no domínio da protecção do consumidor e no quadro da educação, formação e informação para o consumo.

Na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, figuram, de entre as atribuições cometidas aos Municípios, as inerentes à promoção dos interesses e à protecção dos direitos do consumidor sob a fórmula condensada de “defesa do consumidor”.

E aí se recortam:

- a) Promover acções 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.

A despeito das directrizes normativas que precedem, o actual panorama dos Municípios no plano da promoção dos interesses como no da protecção dos direitos do consumidor impõe distinta definição e enquadramento, razão determinante da intervenção legislativa a que ora se procede.

Define-se conceitualmente a intervenção dos Municípios na promoção dos interesses, a saber, na educação, formação e informação para o consumo como no quadro da protecção dos direitos mediante a mediação dos conflitos e no estabelecimento de condições que propiciem a resolução célere, segura e não onerosa dos conflitos de consumo em que se envolvam os consumidores.

Definem-se as atribuições dos Municípios com o pormenor exigível para que se delimitem os campos de actuação.

E aí figuram, pela vez primeira, a definição das políticas municipais de consumo, em uma perspectiva integrada, já que se imbricam – de modo transversal – na “defesa do consumidor” políticas como a do ordenamento e urbanismo, equipamento rural e urbano, ambiente e saneamento básico, habitação, saúde, acção social, abastecimento de água, energia, transportes, comunicações, educação, cultura e ciência e actividades de lazer, de entre as atribuições que se inscrevem na Lei de Transferência de Atribuições e Competências de 14 de Setembro de 1999.

A cooperação, porém, na execução das políticas nacionais – em homenagem ao sumo bem dos cidadãos/consumidores – é imperativo que não pode deixar de se consignar.

E bem assim a participação em projectos e acções quer de âmbito nacional, quer regional, quer ainda intermunicipal.

O objectivo primacial, porém, é o de dotar os municípios – em articulação que pontualmente se definirá no quadro dos Municípios ou Associações de Municípios – de um serviço de informação suficiente, competente e polivalente no que tange aos domínios do consumo, informação que obviamente se não conterà nos estreitos limites dos direitos do consumidor plasmados em diplomas legais.

Assume ainda particular relevo a formação dos consumidores em geral, missão que incumbe aos municípios, de harmonia com o que emerge do artigo 6º da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, e em que se não regista uma intervenção sistemática, efectiva e real, mesmo nos escassos municípios dotados de centros ou gabinetes de informação.

A informação para o consumo não se circunscreve, porém, à informação jurídica, cumprindo despertar capacidades técnicas no domínio das ciências do consumo em sentido lato.

Aos municípios incumbirá ainda avaliar as necessidades factuais ou normativas que se imbriquem no estatuto do consumidor de molde a carrear para o poder central as propostas tendentes a uma efectiva protecção.

Domínio que carece de consistência é o dos canais com o tecido económico e a informação pertinente para a consecução de medidas de salvaguarda.

Daí que se imponha – no quadro das atribuições – conferir-se o poder de exigir de quaisquer entidades, públicas, privadas ou de economia mista, informações que habilitem à adopção de medidas que garantam o consumidor.

Outro dos aspectos em que aos municípios cumpre intervir é o da definição do serviço público de radiodifusão áudio e audiovisual de modo a cumprirem-se os desígnios da informação ao consumidor nos *media* com implantação municipal ou intermunicipal.

Domínio particularmente relevante é o que se prende com a detenção de informação circunstanciada acerca das actividades económicas e dos estabelecimentos implantados na área dos municípios.

Constitui algo de elementar que se religa particularmente às políticas municipais de consumo.

Os sucessivos instrumentos editados pelas instâncias legiferantes da União Europeia, *v.g.*, o Regulamento 852/2004, de 29 de Abril, do Parlamento Europeu e do Conselho, apontam como relevantes os procedimentos do estilo. Donde, dever verter-se na Lei, como imperativo, a preparação de um cadastro actualizado que permita ao município saber a cada instante que actividades se desenvolvem na sua circunscrição territorial.

Ao cadastro se associa, no plano das competências, sempre que se registem violações ao estatuto do consumidor, o registo das decisões condenatórias transitadas ou passadas em julgado, insusceptíveis de recurso, pois, a fim de se ter em permanência uma radiografia do corpo económico do município ou dos municípios circum-vizinhos para eventual consulta dos consumidores interessados. Em termos comparatísticos, países há que dispõem de um tal registo que em razão da afirmada globalização asseguram publicidade *urbi et orbi* - em suporte acessível - das decisões à generalidade dos interessados, permutando informações com países terceiros.

Para além da formação e da informação, cabe aos municípios a mediação dos conflitos.

As concretas espécies de facto que excedam as suas competências serão carreadas *ex officio* às entidades competentes.

Na sequência – e se se frustrarem as diligências de mediação encetadas –, importa criar condições para que o julgamento das concretas situações de facto se promova: donde, caber aos municípios garantir o acesso a mecanismos alternativos de resolução de litígios, quer se trate de julgados de paz, quer de tribunais arbitrais de conflitos de consumo, que ao Estado incumbirá criar, em cooperação óbvia com as autarquias locais.

Ponto relevante – ainda no plano das atribuições – é o do poder da celebração de “*compromissos de ajustamento de conduta*” que noutras latitudes tão bons resultados têm proporcionado na recondução dos agentes económicos relapsos à legalidade.

Na sequência de um inquérito administrativo ou civil promovido pelos serviços municipais do consumo, com direito ao contraditório do agente denunciado ou reclamado, se se verificar que o infractor se predispõe a cumprir as prescrições legais, firmará com o município um termo de ajustamento de conduta pelo qual conformará a sua actuação de futuro.

Ter-se-á de prever a hipótese de, em caso de incumprimento do “compromisso de ajustamento de conduta”, o infractor se obrigar ao pagamento de um montante diário, uma sorte de “*astreinte*”, de sanção pecuniária compulsória, de resto, prevista já no artigo 829-A do Código Civil. E que na hipótese das condições gerais dos contratos / cláusulas abusivas o DL 446/85, de 25 de Outubro, também prevê no seu artigo 33. Trata-se de um mecanismo eficaz que visa a subtrair um sem número de feitos dos tribunais ou, se for o caso, das comissões de aplicações de coimas, com apreciável economia de meios e um ror de vantagens que permitem uma real aproximação entre os relapsos e a Administração local. Os consumidores colherão decerto os reflexos da introdução de um tal procedimento.

Há propostas para que, em determinados domínios, se dote o Ministério Público de atribuições semelhantes.

Com inenarráveis vantagens sobretudo em segmentos em que a inútil reprodução de meios processuais, como no caso das condições gerais dos contratos, anteciparia de anos as decisões judiciais.

Outorgam-se sequencialmente competências aos municípios.

No plano das competências, susceptíveis, aliás, de se articularem entre Municípios e Associações de Municípios, em termos gerais, conferem-se especificamente as que permitam:

- obter informações dos fornecedores – quer se trate de entidades públicas, privadas ou de economia mista – que se revelem indispensáveis à salvaguarda de interesses e direitos dos consumidores: os municípios terão, porém, de fundamentar devidamente o pedido.

Caberá ainda aos municípios emitir avisos públicos, em particular através dos *media*, em ordem à salvaguarda de direitos e interesses dos consumidores, quaisquer que sejam – das saúde e segurança aos interesses económicos.

Nesta linha, a formulação de recomendações cabe de análogo modo, por forma a aplanar dificuldades no quadro das relações de consumo e da oferta disponível no mercado.

Avultam ainda, no plano de que se trata, competências para determinar a apreensão de produtos e suspensão de serviços – na área restrita dos municípios e / ou associações de municípios – que representem perigo ou risco para os consumidores, desde que fundadamente – desde os produtos primários a outros em circulação no mercado destinados ao consumo.

É ainda competência do município, como noutro passo se assinalou, a inserção no cadastro de fornecedores das decisões condenatórias passadas em julgado, como forma de auxiliar os consumidores nas suas próprias decisões negociais.

Ademais, firmar compromissos de ajustamento de condutas, como forma de garantir a recondução à legalidade de agentes económicos relapsos (e, quiçá, contumazes) também se inscreve na competência própria dos Municípios.

Relevante é ainda o conferir-se aos Municípios *legitimatío ad causam* (legitimidade processual activa) para as acções colectivas (acção popular e acção inibitória), previstas nas Leis 83/95, de 31 de Agosto, e 24/96, de 31 de Julho, sempre que em causa se achem interesses individuais homogéneos, colectivos e difusos que importem directamente aos consumidores, enquanto tais.

A Direcção-Geral do Consumidor e o Ministério Público detêm uma tal legitimidade e, paralelamente, quadrará bem que aos Municípios se reconheça e atribua para que possam intervir judicialmente sempre que os casos e as circunstâncias o requeiram.

Trata-se, afinal, de definir, alargando, os campos de intervenção dos municípios e associações de municípios no peculiar domínio da promoção dos interesses e no da protecção dos direitos do consumidor.

Com um tal quadro de atribuição e competências restitui-se aos Municípios o papel que lhes cabe em termos de concorrer, a seu nível, para a protecção que lhe incumbe e que a Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, de forma genérica já reconhecia.

Artigo 1º

Dever geral de protecção

1. Ao Município incumbe a promoção dos interesses e a protecção dos direitos do consumidor.

2. O Município provê à formação do consumidor mediante:

- a) Participação na promoção de uma política nacional de formação de formadores e de técnicos especializados de consumo;
- b) Cooperação em programas e actividades de educação para o consumo, nomeadamente nos ensinos infantil, básico e secundário;

c) Promoção de acções de educação permanente, de formação e sensibilização para os consumidores em geral.

3. O Município veicula a informação ao consumidor, entre outros meios, através de:

- a) serviço municipal do consumo;
- b) bases de dados e arquivos digitais de direito do consumo de acesso incondicionado.

Artigo 2º

Atribuições

1- Os municípios dispõem neste domínio das seguintes atribuições:

- a) Definir as políticas municipais de consumo em ordem ao reforço do estatuto do consumidor;
- b) Cooperar na execução das políticas nacionais;
- c) Participar em projectos e acções de âmbito intermunicipal e nacional;
- d) Promover acções de formação permanente de consumidores e fornecedores e de divulgação e sensibilização de áreas temáticas neste domínio;
- e) Assegurar aos consumidores em geral um serviço permanente de informações, dotado de especialistas habilitados em informação para o consumo;
- f) Promover, por sua iniciativa ou em cooperação com outras entidades, a difusão de informação tanto de direitos como da genuinidade ou não de produtos e serviços, em particular os susceptíveis de afectar saúde e segurança;
- g) Eleger a segurança como área privilegiada de intervenção na cadeia alimentar;
- h) Avaliar eventuais necessidades factuais e ou normativas, carreando ao poder central propostas que visem a consecução de uma efectiva protecção;
- i) Promover a articulação e a concertação dos pares no seio do Conselho Municipal do Consumo;
- j) Estimular o associativismo mediante concessão de meios técnicos e financeiros e avaliar da sua aplicação efectiva;
- k) Exigir, fundadamente, a quaisquer entidades, informações e promover diligências tendentes à salvaguarda de interesses e direitos;

- l) Assegurar que os imperativos de promoção de interesses e de protecção de direitos se insiram na definição e execução das demais políticas municipais;
- m) Participar na definição do serviço público de rádio e televisão nas estações regionais e locais no quadro da formação e informação do consumidor;
- n) Elaborar o cadastro de fornecedores do conselho e dos serviços públicos essenciais e outros de implantação nacional;
- o) Carrear às entidades competentes denúncias e reclamações no âmbito das relações de consumo que não caibam nas atribuições do Município;
- p) Celebrar compromissos de ajustamento de conduta com agentes económicos relapsos;
- q) Apreciar as concretas hipóteses de facto suscitadas perante os Serviços Municipais e garantir a mediação dos conflitos;
- r) Garantir o acesso dos consumidores a mecanismos alternativos de resolução de conflitos.

Artigo 3º

Competências dos órgãos municipais

Compete ao presidente da câmara municipal:

- a) Presidir ao Conselho Municipal do Consumo;
- b) Obter de quaisquer fornecedores, mediante solicitação fundamentada, informações indispensáveis à salvaguarda de interesses e direitos dos consumidores;
- c) Emitir avisos públicos, nomeadamente através dos media, sempre que um qualquer produto ou serviço, na área da sua circunscrição, seja susceptível de afectar a integridade física, a saúde ou a segurança do consumidor ou os seus interesses económicos;
- d) Formular recomendações aos agentes económicos locais em ordem à supressão de riscos ou perigos para a saúde, segurança ou interesses económicos dos consumidores;
- e) Determinar a apreensão de produtos ou a suspensão de serviços que importem perigos ou riscos para a integridade física, saúde ou segurança do consumidor;
- f) Determinar a inscrição no cadastro dos fornecedores das decisões condenatórias passadas em julgado;
- g) Subscrever os compromissos de ajustamento de conduta à legalidade;

- h) Aplicar coimas e sanções acessórias cominadas na lei;
- i) Avaliar anualmente a operacionalidade dos serviços e determinar as correcções que as circunstâncias determinarem.

Artigo 4.º

Estruturas orgânicas

1. Criar-se-ão serviços municipais de consumo com valências, entre outras, na informação, gestão de reclamações e mediação de conflitos e segurança de produtos e serviços de consumo.
2. Constituir-se-ão conselhos municipais de consumo, com a representação, designadamente, de associações de interesses económicos e de consumidores, docentes dos diferentes graus e ramos de ensino, especialistas de distintas áreas e personalidades de reconhecido mérito, podendo subdividir-se em comissões especializadas.
3. As estruturas adaptar-se-ão ao perfil dos municípios.

Eis, pois, o que se afigura de considerar.

Praza a Deus que do projecto à obra não diste um abismo...

(autor convidado)

DOI: 10.5935/1809-8487.20120001