

PRINCIPAIS SISTEMAS E FAMÍLIAS DO DIREITO DO CONSUMIDOR

Mário Frota

1. PRELIMINARES. SISTEMAS JURÍDICOS.

A dicotomia *sistema romano-germânico de direito*/"*sistema do common law (precedent rule)* tende a esbater-se, ao menos no que tange ao espaço geográfico da União Europeia, já que o acervo normativo editado pelo Parlamento Europeu, Conselho da União e, quiçá, pela Comissão Europeia (o seu braço executivo), se aplica em grau e número aos países que integram a Grã-Bretanha (de cujo sistema só se excluía a Escócia).

Enquanto no sistema do *common law*, na Europa, se assiste, por mor da intervenção da União Europeia, a uma *continentalização* do direito, ao invés, mercê de um vicioso entendimento do papel da jurisprudência, nos países da Europa Continental há como que um sistemático recurso às decisões dos tribunais para fundar outras decisões sobre concretas espécies de facto, numa subversão total do sentido e alcance do sistema. E numa cega sujeição às decisões dos tribunais superiores, por mais erróneas que se revelem. E de cujos efeitos decorre – tantas vezes! – uma autêntica denegação da justiça que, destarte, se consubstancia casuisticamente...

Curial seria que a jurisprudência mantivesse o seu espírito criador ante a vertiginosa evolução a que se assiste no quotidiano, o distanciamento da moldura da norma da vida e as respostas sociais que há que oferecer a cada uma das lides susceptíveis de apreciação perante as instâncias e os tribunais de topo das pirâmides judiciárias.

Nem uma aplicação mecanicista da norma nem o abandono puro e simples aos caprichos da jurisprudência, nem sempre fundada nem sempre fundante...

Já a concepção da dupla conforme parece, por vezes, assentar num equívoco: duas decisões erróneas valem ditames firmes, insusceptíveis de impugnação, insusceptíveis de revista pelo tribunal competente. Quando, por vezes, uma só decisão é susceptível de valer muito para além do que duas erroneamente construídas num seguidismo passível de um clamoroso juízo de censura.

Ora, a aproximação dos regimes não tira nem põe. Porque os desvarios podem advir não só de instrumentos normativos desvaliosos como de dispositivos bem estruturados que, por mal interpretados ou aplicados, deneguem justiça aos consumidores, numa subversão total de princípios e valores.

A codificação não se entrevê na Europa com um sentido e alcance que valha de Oulu, na Finlândia, a Olo, em Amarante, Portugal.

Códigos de Direito do Consumo, na Europa, há-os em França, Itália, Luxemburgo, Roménia...

Em Portugal houve uma tentativa frustrada de que o País ainda não regressou...

Em Portugal gorou-se o objectivo tendente à codificação por inépcia da Comissão que de tal se desobrigou e que levou 10 anos para apresentar um mero anteprojecto e mais 4 para entregar ao Governo o projecto das críticas e propostas resultante. (cf. FROTA, 2013, p. 153-192).

Como a houve na Bélgica no recuado ano de 1995.

Registe-se que a codificação *à droit constant*, como a que se verte no Code de la Consommation (França), incorpora sucessivamente os instrumentos normativos editados e em vigor na União Europeia. Caracterizadamente, directivas, regulamentos, decisões, quiçá, recomendações ... tal a nomenclatura dos instrumentos normativos adoptada na União Europeia.

Nos mais Estados-membros, com maior ou menor regularidade, os órgãos próprios transpõem para o respectivo ordenamento jurídico ou nele recolhem os instrumentos normativos editados pelas diferentes instâncias legiferantes da União.

Daí que, no geral, em matéria de Direito do Consumo, a obra legislativa, regulamentar e administrativa da União Europeia (de pendor exclusivamente escrito) e bem assim as decisões do Tribunal de Justiça da União Europeia se apliquem tanto aos Estados-membros aquém, como além Mancha. E o Tribunal de Justiça é ainda o guardião dos Tratados, na exacta medida em que, através de reenvios prejudiciais, define por acórdão o sentido e alcance dos Tratados e do direito derivado submetidos à sua apreciação... com carácter vinculante!

Se nos confinarmos, por conseguinte, à União Europeia de que ora fazem parte 28 Estados-membros (e a que outros que se acham na calha se seguirão) damo-nos conta, de forma breve, como se aludiu, que a generalidade dos Estados não dispõe de Códigos de Direito do Consumo.

A União Europeia faz assentar, porém, no princípio da subsidiariedade toda a acção normativa no seio do Mercado Interno, constituído por um espaço geográfico delimitado pelas fronteiras exteriores dos Estados-membros.

A função primordial do estabelecimento das estratégias políticas incumbe aos Estados-membros que, por definição, legislam primacialmente.

A União intervém, ao menos teoricamente, subsidiariamente.

Nanja no que toca às políticas que a União com propriedade define por períodos ora dilatados e a que devem obediência os Estados.

Porém, com as Directivas-Regulamento, como foi o caso da primitiva – a das Práticas Comerciais Desleais, a Directiva 2005/29/CE –, que remonta a 11 de Maio de 2005, uma outra directriz se introduziu: a União Europeia, em lugar de estabelecer patamares mínimos de salvaguarda, cometendo aos Estados-membros a hipótese de proverem de forma mais ampla a tutela da posição jurídica do consumidor, define – sem possibilidade de alteração por qualquer dos Estados destinatários – o regime de um dado instituto para valer em todo o espaço da União, sem tergiversações...

Surgiram, porém, mais tarde, as directivas-híbridas, como as denominamos, em que se estabelecem num mesmo diploma legal tanto normas de harmonização máxima como de harmonização mínima, como é patentemente a Directiva do Crédito ao Consumidor que data de 23 de Abril de 2008.

Os eventuais regimes mais favoráveis dos Estados-membros cedem *in casu* perante os instrumentos niveladores da União Europeia, sempre que se trate de directivas-quadro ou com dispositivos a tais padrões reconduzíveis.

O melhor direito dos Estados-membros tem de nivelar-se pela rasoira da Directiva-Quadro. O que significa que os Estados-membros terão de afeiçoar o seu ordenamento aos ditames imperativos, injuntivos das instâncias legiferantes da União Europeia.

O que pode significar que - em lugar de se sufragar um máximo denominador comum - se defina um menor divisor comum.

Soba a aparente capa de um nível elevado de protecção, ensaia-se um caminho a meio-termo, o que prejudica seguramente os cidadãos dos Estados com um desenvolvimento humano e social mais elevado e com níveis de protecção mais exigentes, como os que se instituíram.

No mais, ainda no quadro actual, tanto o Direito Chinês como o Direito Japonês afinam hoje pelo diapasão das legislações que emergem da Resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas 39/248, de 9 de Abril de 1985, com as modificações introduzidas em 1999, como exuberantemente se reconhece pela análise dos instrumentos normativos que regem tais espaços jurídico-judiciários.

2. SISTEMAS POLÍTICOS E PROTECÇÃO DO CONSUMIDOR

As sucessivas crises económico-financeiras que se abateram, em particular, sobre o Ocidente, de 2007 a esta parte, longe

de haverem contribuído para uma reforma do sistema económico, reforçaram o poder do capital financeiro e impuseram um jugo ainda maior aos consumidores, no desacerto das medidas que atrabiliariamente e de forma iníqua vão decretando em detrimento dos que são, afinal, suporte do mercado do consumo em geral, como do mercado financeiro, a saber, os consumidores.

Como, aliás, se não ignora...

Afigura-se-nos ilusório estabelecer nos tempos que correm uma linha de fractura entre regimes de pendor social-democrata (*eufemisticamente* considerados como de “socialismo democrático” por contraposição ao “socialismo científico”) e regimes liberais ou, no limite, neo-liberais com uma carga axiológica excessivamente posta nas “virtudes do mercado”, que por si só se revelaria hábil para repor equilíbrios e assegurar a presença dos cidadãos na economia sem qualquer “beliscadura”.

A mais que regimes de pendor “socializante” e de tendência neo-liberal, é a “*real politik*” que comanda o quotidiano e transforma partidos ideologicamente situados à “esquerda” (conceito que já não colhe, a não ser pela tradição...) em partidos liberalizantes e outros, de marcante cunho liberal, em formações que se limitam a reger os destinos dos seus povos segundo a batuta dos mercados internacionais e dos interesses aí postulados.

Claro que de molde a confirmar a regra, há excepções que se perfilam no horizonte e que, a serem levadas a régua e esquadro, poderão infirmar os pressupostos de que se arrancou (*Vide* o que ora ocorre nos Estados Unidos da América com o acesso dos cidadãos aos cuidados universais de saúde... na reforma que o actual presidente tende a não lograr).

Mas é de meras excepções que se trata.

Se nos socorrermos de outros exemplos na Europa, damonos conta de que o Governo de François Hollande (PS), em França, não prossegue política quicá diversa da do seu predecessor, que perseguia uma directriz política, por definição, nos seus antípodas...

Daí que importe que nos não equivoquemos.

A *real politik* relega, em geral, a política de consumidores para o “*fundo do quintal*” ou para os “*vãos de escada*”... com maior ou menor convicção!

Claro que formalmente, sem que tal constitua uma contradição nos termos, há espaços em que se definem políticas, como é o caso da União Europeia, bloco económico-financeiro, a despeito das flutuações registadas, dos mais relevantes do globo (ainda que os países emergentes constituam um embrião de uma distinta realidade que há-de manifestar-se a breve trecho no devir...).

Mas da letra das políticas à sua exequibilidade dista, em geral, um abismo...

Não se ignore que só a 15 de Março pretérito, a política de consumidores no Brasil se alçou a Política do Estado...¹quando este País-Continente foi o primeiro, de entre os

¹ Refiro-me ao Decreto nº 7.963/2013, que instituiu o Plano Nacional

das sete partidas do globo, a dispor de um instrumento “revolucionário” que quebrou as amarras anteriores e dotou a comunidade jurídica de um autêntico monumento que constitui, para certos espíritos entre os quais nos incluímos, uma verdadeira Carta de Alforria da Cidadania brasileira na sua imersão no mercado do consumo.

Como exemplo, importa destacar o Plano de Acção Setenial da União Europeia (2014-2020), preparado pela Comissão Europeia com notável antecedência, plano que sucede a um outro cuja vigência se protrai até ao fim do ano, mas que decorre desde 2007. Algo que se revelará noutro passo deste apontamento.

No entanto, cumpre realçar que – em termos políticos – há, por vezes, em momentos de crise, como o que ora se experimenta com uma crueza insuperável, um desmesurado aproveitamento da figura do consumidor, talvez porque há uma verdade apodíctica que sobrevém em tais momentos: a de que não há mercado sem consumidores. E não havendo mercado, não há economia, não há obviamente desenvolvimento económico.

Repare-se no aproveitamento que o ainda presidente da Comissão Europeia faz do consumidor, sem consequências, porém, em medidas outras que urgia se decretassem para que a recuperação do período excessivamente recessivo que se vive se processasse sem sobressaltos nem delongas.

Tal decorre da Comunicação da Comissão de maio do ano transacto:

Uma Agenda do Consumidor Europeu para incentivar a confiança e o crescimento

A política dos consumidores: um contributo essencial para a estratégia «Europa 2020»

As despesas de consumo representam 56 % do PIB da UE, sendo essenciais para a consecução dos objetivos da estratégia «Europa 2020», a saber, um crescimento inteligente, inclusivo e sustentável. O incentivo da procura pode desempenhar um papel fundamental para a saída da União Europeia da crise.

Para que tal seja possível, há que concretizar o potencial do mercado único. Os dados disponíveis revelam que, para os consumidores que compram *em linha* (on line) na UE, a escolha dos produtos à sua disposição é 16 vezes superior, mas 60 % dos consumidores não utilizam ainda este canal de venda a retalho. Esta relutância impede-os de beneficiar plenamente da variedade de escolha e das diferenças de preços no mercado único. Melhorar a confiança dos consumidores nas compras além-fronteiras em linha através da adoção de medidas políticas adequadas pode constituir uma importante incentivo para o crescimento económico da Europa. Consumidores confiantes e no pleno uso dos seus direitos podem dinamizar a economia europeia.

Se as políticas relativas aos consumidores forem bem concebidas, aplicadas adequadamente e tiverem uma dimensão europeia, permitirão aos consumidores tomar decisões com conhecimento de causa que recompensem a concorrência. Além disso, apoiarão o objetivo de crescimento sustentável baseado numa utilização eficiente

dos recursos e, simultaneamente, terão em conta as necessidades de todos os consumidores.

A presente Agenda do Consumidor Europeu identifica as principais medidas que presentemente são necessárias para conferir aos consumidores o pleno uso dos seus direitos e reforçar a sua confiança. Estabelece medidas para colocar os consumidores no cerne de todas as políticas da União Europeia, o que permitirá atingir os objetivos da estratégia Europa 2020.²

Prossegue e completa outras iniciativas, como o relatório sobre a cidadania da União, o Ato para o Mercado Único, a Agenda Digital para a Europa, a comunicação relativa ao comércio eletrónico e o roteiro para uma Europa eficiente na utilização dos recursos.³

No domínio da investigação e da inovação, baseia-se em iniciativas do programa Horizonte 2020 para aprofundar o conhecimento científico do comportamento dos consumidores e os aspetos relativos à saúde, à segurança e à sustentabilidade das suas escolhas.⁴

Capacitar os consumidores significa fornecer um quadro sólido de princípios e instrumentos que lhes permita dinamizar uma economia inteligente, inclusiva e sustentável. Consumidores capacitados que disponham de um quadro sólido que lhes garanta a segurança, a informação, a educação, os direitos, os meios de ação e a aplicação da lei, poderão participar ativamente no mercado de trabalho e dele beneficiarem, exercendo o seu poder de escolha e exigindo uma aplicação correta dos seus direitos.

Em conformidade com o Tratado (artigo 12.º do TFUE) e a Carta dos Direitos Fundamentais (artigo 38.º), a Agenda desenvolve uma abordagem sistemática para a integração dos interesses dos consumidores em todas as políticas pertinentes e confere especial ênfase na luta contra os problemas com que aos consumidores de hoje se deparam nos setores da alimentação, da energia, dos transportes, dos produtos e serviços digitais e dos serviços financeiros. Consolida o elevado nível de proteção dos consumidores já alcançado e os progressos realizados na criação de um espaço europeu de justiça, potenciando o papel que os juízes, os profissionais da justiça e as autoridades responsáveis pela aplicação da lei podem desempenhar, nomeadamente além-fronteiras. (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 253-280).

Ademais, a destrinça entre sistemas é, ao que se nos afigura, meramente artificiosa. Porque as respostas assentam, afinal, em pressupostos que ou se actuam eficientemente

2 «Consumidores confiantes ajudam a criar mercados prósperos. Tendo por base o trabalho realizado no Outono, o próximo programa de trabalho anunciará medidas para reforçar os direitos dos consumidores, nomeadamente no que se refere às transações além-fronteiras e em linha, bem como ao tratamento eficaz das questões de segurança e de saúde, a fim de melhorar a segurança dos cidadãos, reforçando simultaneamente a procura no mercado único.» Ver carta, de setembro de 2011, do Presidente da Comissão, Durão Barroso, ao Presidente Buzek.

3 Relatório sobre a cidadania da União, COM (2010) 603 final; Ato para o Mercado Único, COM (2011) 206 final. Uma Agenda Digital para a Europa – COM (2010) 245 final/2. Comunicação relativa ao comércio eletrónico COM (2011) 942; Roteiro para uma Europa Eficiente na Utilização dos recursos, COM (2011) 571 final.

4 Proposta de Regulamento que estabelece o Horizonte 2020 – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (COM(2011) 809 final).

de Consumo e Cidadania e criou a Câmara Nacional das Relações de Consumo.

ou soçobram com notórios reflexos no estatuto dos consumidores, suas vítimas primeiras.

3. SISTEMAS E EFECTIVIDADE DOS DIREITOS

A efectividade dos direitos pressupõe, ao que se nos afigura, um inalienável componente de promoção dos interesses. Não basta dispor de instâncias de resolução de litígios que operem célere, segura e não onerosamente, se não mesmo graciosamente.

A promoção dos interesses do consumidor volve-se tanto na educação (e na formação) para o consumo como na informação dirigida em geral como de modo específico ao consumidor, através de distintos meios à disposição da comunidade jurídica.

A efectividade dos direitos assenta primordialmente nesses dois eixos : educação e informação.

Onde feneçam, compromete-se a efectividade da carta de direitos.

O consumidor carece de educação para o consumo em sentido *lato*, nas vertentes por que se desdobra, a saber:

- . educação para a saúde
- . educação alimentar
- . educação para a qualidade,
- . educação para a eficácia de produtos e serviços,
- . educação para a segurança
- . educação para um consumo sustentável
- . educação para a comunicação comercial (*marketing*, publicidade...)
- . educação para a mídia (para a informação)
- . educação para a responsabilidade
- . educação para justiça
- . educação para a concertação (concordia, não conflitualidade)
- . educação para a solidariedade
- . educação para o associativismo
- . educação para a privacidade
- . educação para a sociedade digital
- . educação para os serviços financeiros
- . educação para o consumo em sentido estrito.

Mas não basta a educação que tem de figurar, em termos institucionais, nos *curricula* escolares, nos projectos, planos e programas dos sucessivos ramos e graus de ensino, desde os primórdios da formação das crianças...

Força é que haja informação, de modo simples, decodificado, acessível a cada um e a todos.

Porque consumidor informado é consumidor prevenido. E consumidor prevenido, como resulta do ditado popular, vale por dois.

A conflitualidade estéril aí está em tantos dos segmentos do social.

A informação tem de ser prestada institucionalmente, sobretudo, no pequeno ecrã (na tela), nas televisões, maxime nas que se sentam à mesa do erário público (*v.g.*, no caso do Brasil, a TV do Governo, a TV do Senado, a TV da Câmara dos Deputados, a TV do Supremo Tribunal Federal, a TV

das Assembleias Legislativas, a TV dos Governos Estaduais, a TV Cultura, ou seja, todas as estações suportadas pelos dinheiros dos contribuintes).

Mas há que reforçar os ímpetus das estruturas oficiais, quer se trate do Ministério Público, como da Defensoria Pública, como ainda dos PROCONS.

Não se estranhe, mas 25 anos após ter vindo a lume, no Brasil, a Constituição-Cidadã, ainda há Estados em que a Defensoria Pública não foi nem sequer criada e, menos ainda, instalada.

E dos 5834 Municípios da quadrícula territorial brasileira, só 839 dispõe de PROCONS, nem sempre operacionais, nem sempre actuates, nem sempre em condições de cumprirem os objectivos que se lhes assinam no seu enlaçamento com a população.

E quando há que ceder, são os PROCON'S que os municípios «abatem», extinguem, não quaisquer outros serviços, exactamente porque não há a percepção da mais valia para as populações de instituições do jaez destas.

4. A POLÍTICA EUROPEIA DE CONSUMIDORES NO HORIZONTE 2014-2020

Plano de acção da união europeia

A União Europeia (UE) elegeu uma variedade de segmentos – no horizonte de um ciclo que tende a repetir-se (o que ora se define é para o lapso de 2014-2020) – que constituem, hoje por hoje, o alfa e o ómega da política que intenta desencadear no septenato que se avizinha.

Repare-se que é da União Europeia que se trata. União Europeia que é, ainda que com flutuações, crises económicas, austeridade e recessão, observáveis um pouco por toda a parte, o maior bloco económico do globo. Em que as políticas estão muito distantes das aspirações mais mezinhas dos consumidores, como amiúde se observa.

Eis os principais eixos da política, de forma sintética:

1. *Segurança de produtos e serviços*, com uma peculiar intervenção no segmento ou na vertente da segurança alimentar;
2. *Modificações no tecido económico-social*;
 - 2.1. Revolução digital;
 - 2.2. Consumo sustentável;
 - 2.3. Exclusão social, consumidores hipervulneráveis, vulneráveis e acessibilidade;
3. *Sobrecarga de informação* – déficit de conhecimentos – em detrimento do consumidor: informação em excesso equivale a informação nenhuma...
4. *Direitos que, na prática, não são plenamente cumpridos*, fásquia que importa superar em ordem a um integral respeito pelo estatuto do consumidor;
5. *Desafios específicos em setores-chave*.

E, neste particular, seguimos de perto a comunicação emanada em maio de 2012 da Comissão Europeia, que faz

uma adequada radiografia às insuficiências e às deficiências detectadas no seio da União Europeia sob o tema das políticas de consumidores.

Determinados setores revestem-se de peculiar relevância em tempos de crise económica, tanto mais que afetam profundamente os interesses básicos dos consumidores no que tange a bens e serviços essenciais, como:

- . a alimentação;
- . a energia;
- . os transportes públicos;
- . as comunicações eletrônicas; e
- . os serviços financeiros.

Há que contar com a incidência das alterações económicas e sociais sobre tais setores primaciais.

À UE cumpre curar em particular do modo como atualmente os consumidores se apercebem e escolhem os diversos serviços financeiros.

Tecnologias, como as do telebanco, facilitam a vida dos consumidores. Porém, a complexidade e os riscos acrescidos de certos produtos e serviços financeiros (em que a própria poupança-reforma se inclui) exigem um nível mais elevado de transparência e de literacia financeira.

As comissões exigidas pelos serviços financeiros de base são geralmente opacas e os consumidores continuam a ser dissuadidos a não mudar de banco dado recearem (muitas vezes justificadamente...) que tal solução será sempre mais onerosa.

Os consumidores não retiram, em geral, pleno proveito da liberalização das indústrias de rede, como a energia, os transportes e as comunicações eletrônicas, seja nos preços seja nos níveis de qualidade do serviço.

A liberalização do setor dos transportes, em especial, estimulou a concorrência, beneficiando um número cada vez maior de cidadãos que circulam pela Europa.

Mas é indispensável tornar exequível, efetiva, a carta de direitos dos passageiros na UE, aplicando-a em plenitude, por forma a opor eficazmente os meios de defesa contra práticas desleais e violações extremas do direito da UE em vigor.

O impacto decisivo da revolução digital no domínio das viagens aponta para a importância de uma maior adequação entre os direitos dos consumidores e os objetivos imbricados no seu exercício.

Os mercados da eletricidade e do gás, no segmento dos consumidores domésticos, recentemente sujeitos à concorrência, permanecem com uma incógnita, já que muitos consumidores continuam a considerar difíceis as comparações, devido aos procedimentos complicados e/ou às condições de mercado verdadeiramente opacas.

No que toca à energia, estima-se que os agregados familiares na UE poderiam economizar, em média, até 1.000 €/ano, através de simples medidas de eficiência, tais como o isolamento das casas, instalação de termostatos e painéis solares para aquecimento da água, montagem de vidros duplos nas janelas e substituição de sistemas de aquecimento antigos em razão dos consumos excessivos.

Mas dúvidas e ignorância obstam a que tais objetivos se persigam.

Por conseguinte, os agregados familiares dispõem de um potencial significativo de poupança energética em condições economicamente rendíveis e de melhoria da eficiência no consumo final da energia. Esse potencial, porém, está longe de ser plenamente explorado, principalmente devido ao fato de os utilizadores não conhecerem o seu próprio consumo real nem disporem de dados claros e facilmente acessíveis no que se prende com a contagem e a faturação.

Embora os mercados das comunicações eletrônicas hajam provado a sua resistência à crise económica, os consumidores não retiram vantagens da concorrência, em razão da ausência de transparência das tarifas, da deficiente qualidade dos serviços e aos obstáculos que se opõem à mudança de fornecedor.

Estima-se que no futuro haja um aumento da pressão ambiental global decorrente do consumo alimentar, devido, por exemplo, às alterações dos hábitos alimentares e ao acréscimo dos resíduos alimentares; prevê-se que tal acréscimo afete a Europa nos próximos anos e se traduza em um desperdício manifesto de recursos e de divisas.

No entanto, ponto é que não subsistam dúvidas: a política europeia, na sua transposição para os espaços próprios de cada um dos Estados-membros, não terá uma aplicação nem homogênea, menos ainda uniforme. Dependerá da propensão com que se perspectivar em cada um dos espaços geográficos a necessidade de prover em tais domínios.

Estados-membros haverá em que se conferirá menor expressão a um tal política.

Outros em que se reforçarão os ímpetus, em razão do peso específico das instituições da sociedade civil (mais estruturada, mais exigente, mais criteriosa...) e das pressões exercidas sobre as paredes do sistema.

5. A AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS NO SEIO DA UNIÃO EUROPEIA

A própria União Europeia, mercê dos sucessivos estudos de avaliação que encomenda a organismos especializados, tem a percepção de que se observa um abismo entre a lei nos textos e a lei em acção.

Eis o que da Comunicação - em que o enquadramento das políticas se delineia - consta a propósito de direitos que se denegam aos europeus, a despeito da sua consagração.

Dados que pecam decerto por defeito...

Direitos que, na prática, não são plenamente respeitados.

Em 2010, mais de um em cinco cidadãos europeus teve problemas com um produto ou serviço, o que considerou justificar a apresentação de uma queixa. Segundo foi estimado, o total dos prejuízos sofridos pelos consumidores europeus ascendeu a cerca de 0,4 % do PIB da UE.

Apesar de um nível de proteção dos consumidores globalmente elevado garantido pela legislação da UE, os

problemas encontrados pelos consumidores ficam muitas vezes por resolver. O inquérito Eurobarómetro sobre os retalhistas de 2011 revela que apenas 26 % dos retalhistas [varejo] conhecem o prazo exato em que o consumidor tem o direito de devolver um produto defeituoso.

Muitos dos problemas que opõem os consumidores aos comerciantes ficam por resolver pelo simples facto de o consumidor não ter qualquer iniciativa. O inquérito sobre a capacitação dos consumidores demonstra que dos consumidores que tiveram problemas, apenas 16 % recorreu a organizações de consumidores ou a autoridades públicas para a sua resolução. Na maior parte dos casos, os consumidores não consideram a possibilidade de utilizar as vias judiciais se for infrutífero o contacto inicial com o comerciante, em especial se forem baixos os montantes em causa.

Além disso, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei têm de enfrentar novos desafios de ordem prática, como limitações de recursos, que prejudicam a sua eficácia, designadamente em situações além-fronteiras. A Cooperação no Domínio da Defesa do Consumidor, rede criada em dezembro de 2006 para tratar dos problemas suscitados pelas compras além-fronteiras, ainda não alcançou o seu pleno potencial.

Há que prosseguir o trabalho com vista a melhorar os mecanismos de ação e de aplicação da lei. O reforço da confiança e a garantia de que práticas comerciais desleais não conduzem a uma vantagem competitiva permitirão um impacto positivo em termos de crescimento.”

6. POR UMA POLÍTICA DE CONSUMIDORES NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA - 2014 - 2018

Segue-se de perto o documento oficial identificado como *Projecto do Plano Estratégico FTC FY 2014 - FY 2018*

Objectivo estratégico 1 Proteger os consumidores

A Federal Trade Commission reúne atribuições e competências em uma vasta gama de temas de defesa do consumidor. De molde a cumprir a sua missão faz um uso eficaz dos recursos limitados de que dispõe: por um lado, em vista da aplicação da lei e, por outro, de molde a promover a educação para o consumo susceptível de alcançar o máximo impacto, cooperando em iniciativas com os governos federal, estaduais, governos de outros Estados-nação e demais parceiros da sociedade civil. A agência promove salutar diálogo com partes interessadas de molde a delas captar as questões emergentes. Desenvolve ainda pesquisas em torno de temas relevantes da defesa do consumidor.

Objectivo 1.1.

Identificar e adoptar medidas para obstar a práticas enganosas ou injustas susceptíveis de prejudicar os consumidores.

A FTC adopta as novas tecnologias de forma criativa e constitui uma base de parceiros dos sectores público

e privado. Recolhe informações das reclamações de consumidores provenientes de:

1. linha de apoio *toll-free* (1-877-FTC-HELP)
2. roubo de identidade hotline (1-877-ID-THEFT)
3. *National Do Not Call Registry* (1-888-382-1222)
4. os formulários de reclamação do consumidor *on-line* que os itens de apoio 1-3, bem como as formas *on-line* pertinentes às reclamações dos membros das Forças Armadas dos EUA e às denúncias de fraude transfronteiras.

Estratégias

Metas a Atingir

1.1.1. Percentagem de acções da FTC em relação à Lei de Defesa do Consumidor (LDC) com base em reclamações deduzidas pelos consumidores na FTC.

1.1.2 Taxa de satisfação do consumidor no Centro de Atendimento ao Consumidor da FTC.

1.1.3 Total de poupanças de consumo em função dos recursos alocados à FTC na aplicação da LDC.

1.1.4 Montantes reembolsados pela FTC aos consumidores e carregados para o Tesouro dos EUA.

Objectivo 1.2

Fornecer ao público informações, oferecendo-lhes “ferramentas” para prevenir os danos aos consumidores.

Estratégias

Metas a Atingir

1.2.1 Taxa de satisfação do consumidor face aos *sites* da FTC sob o tema da educação do consumidor.

1.2.2 A quantidade de parcerias a todos os níveis, a fim de alcançar as vantagens decorrentes das campanhas de educação dirigidas a consumidores e empresários.

1.2.3 Número de *workshops* e conferências promovidos pela FTC em temas de defesa do consumidor.

1.2.4 Número de relatórios elaborados pela FTC sobre a Defesa do Consumidor.

Objectivo 1.3

Cooperar com parceiros nacionais e internacionais em ordem ao aperfeiçoamento dos mecanismos de defesa do consumidor.

Estratégias

- Captação de recursos financeiros, em cooperação com parceiros nacionais e internacionais - governos e sector privado - de molde a partilhar informações em tema de defesa do consumidor.

- Desenvolvimento de modelos internacionais de aplicação da defesa do consumidor ou abordagens que se volvam

no objectivo de proteger os consumidores, otimizando as escolhas do consumidor e potenciando os benefícios económicos.

- Assistência técnica a países que adoptem regimes de protecção ao consumidor; conferir a funcionários estrangeiros seleccionados a oportunidade de trabalhar com juristas da FTC, investigadores e economistas por forma a inteirarem-se sobre a abordagem da FTC na aplicação das LDC, promovendo uma maior cooperação entre os diferentes Estados-nação.

Metas a Atingir

1.3.1 Número de investigações ou de concretas situações em que a FTC e outros estados da Federação norte-americana, as agências governamentais estaduais e locais que tiverem partilhado provas ou informações concorreram para acções instauradas ou para o reforço da protecção dos consumidores.

1.3.2 Número de investigações ou de casos em que a FTC obteve provas, informações ou outras formas de assistência mútua, por parte de estrangeiros que contribuíram para a instauração de acções ou cooperação com agências estrangeiras e / ou organizações multilaterais nesta matéria.

1.3.3 Número de casos pertinentes a aconselhamento político ou de assistência técnica prestada no âmbito da protecção dos consumidores estrangeiros e agências privadas, directamente e através de organizações internacionais, por meio de seminários, consultas, observações escritas ou comentários, e trabalho directo com os funcionários de agências estrangeiras que frequentem a FTC.

1.3.4 Percentagem de processos arquivados pelas distintas entidades que operam no domínio da defesa do consumidor, incluindo instâncias estaduais e federais, agências ou tribunais onde os casos terão sido parcial ou totalmente bem sucedidos.

Objectivo estratégico 2

Manter a concorrência

Objectivo 2.1.

Identificar e adoptar medidas para operar com fusões e práticas desleais susceptíveis de prejudicar os consumidores.

Estratégias

- Prover a eficiência dos processos de investigação para criteriosa análise de fusões e outras potenciais práticas comerciais anticoncorrenciais economicamente viáveis, baseadas em factos, aperfeiçoando os resultados de fiscalização e minimizando os encargos para as empresas.

- Superar a morosidade das investigações e análise de fusões no âmbito do programa HSR. Certificar-se que os litígios administrativos e as adjudicações se resolvam em tempo útil.

- Melhorar a capacidade de negociação e de litigância e aperfeiçoar os instrumentos de investigação e de decisão mediante acções de formação contínua.

- Negociar fusões e não fusões, consentir ordens e obter ganho de causa em litígios que constituam precedentes, no que toca à reparação significativa e ao efeito dissuasor.

- Aumentar a obediência através de decretos e ordens instituindo obrigações de informação junto do HSR.

- Aumentar a transparência do processo de tomada de decisões, incluindo a avaliação se as directrizes a tal respeito se tornarem necessárias.

Metas a Atingir

2.1.1 Percentagem de acções realizadas para manter a concorrência das fusões e investigações das não-fusões.

2.1.2 Poupança dos consumidores apurada através de acções de fusão realizadas para preservar a concorrência.

2.1.3 Total de poupança dos consumidores em relação à quantidade de recursos por parte da FTC atribuído ao programa de fusão.

2.1.4 Poupança dos consumidores através de acções de não fusão realizadas para garantir a concorrência.

2.1.5 Total de poupança de consumo face ao montante de recursos da FTC, atribuído ao programa de não fusão.

Objectivo 2.2

Participar em investigações eficazes e na divulgação para promover a concorrência, melhorar a compreensão e consciencialização dos seus benefícios em relação aos consumidores.

Estratégias

- Melhorar a compreensão da FTC sobre as várias práticas e o desenvolvimento no mercado através da realização de audiências públicas, conferências e *workshops*, que reúnam as partes interessadas a realizarem pesquisas económicas sobre estas questões. Utilizar a informação recolhida para informar e aplicar na agenda da agência. Melhorar a divulgação do material recolhido por meio de audiências, conferências e *workshops*.

- A actividade dos juristas é vista como um alvo preferencial para incentivar os políticos dos governos estaduais e federal a avaliar as implicações competitivas das políticas existentes e propostas, realçando-se o impacto sobre os consumidores relativamente às políticas que restrinjam desnecessariamente a concorrência.

- Aumentar a transparência no tocante à tomada de decisões, assegurando que o conteúdo das denúncias, comunicados de imprensa e análises que acresçam aos comentários públicos expliquem detalhadamente e com suficiente clareza a prova e a teoria de um caso, dentro das limitações da confidencialidade. Divulgar outras declarações de entidades públicas para melhorar a compreensão do público sobre as políticas da FTC.

Metas a Atingir

2.2.1 Número de *workshops*, seminários, conferências e audiências promovidas ou co-patrocinadas que envolvam relevantes temas de concorrência.

2.2.2 Número de relatórios e estudos da FTC emitidos sobre os principais temas da concorrência.

2.2.3 Percentagem de processos arquivados em relação à defesa da concorrência, incluindo as que decorram perante instâncias federais e estaduais e perante tribunais que tiverem apreciado causas total ou parcialmente bem sucedidas.

Objectivo 2.3

Colaborar com parceiros nacionais e internacionais para preservar e promover a concorrência.

A FTC prossegue relações de cooperação com as agências *antitruste* nacionais e estrangeiras, assegurando uma estreita colaboração nos casos de convergência em direcção a políticas de uma salutar concorrência.

Estratégias

- Trabalhar de forma mais ampla no processo de inter-agências do governo dos EUA e com outras entidades governamentais nacionais para apoiar os esforços da FTC na promoção da concorrência no mercado e na convergência política.
- Colaborar com uma ampla gama de agências de concorrência estrangeiras em assuntos *antitruste* para melhorar a eficácia ao nível das investigações e promover resultados consistentes a uma maior escala.
- Promover a convergência política numa direcção sólida e eficaz na aplicação da legislação *antitruste* internacional para trabalhar bilateralmente com um maior número de agências de concorrência estrangeiras, nomeadamente através de consultas, comentários escritos e fornecimento de ampla consultoria técnica, tendo um papel de liderança em organizações multilaterais e regionais.

Prestar assistência técnica aos países que estabelecem regimes de concorrência, bem como fornecer aos funcionários estrangeiros a oportunidade de trabalhar ao lado de técnicos – juristas da FTC, economistas e investigadores por forma a aumentar a sua capacidade, desenvolvendo e implementando uma política de execução de uma sã concorrência.

Metas a Alcançar

2.3.1 Percentagem de casos da FTC envolvendo pelo menos um contacto substancial com uma autoridade de defesa da concorrência estrangeira, nas quais as agências seguindo abordagens analíticas consistentes, chegaram a resultados compatíveis.

2.3.2 Número de casos em que a FTC prestou assessoria política ou assistência técnica às agências de concorrência ou governos estrangeiros, directamente e através de organizações internacionais, por meio de seminários, assessores de longo prazo, intercâmbios de pessoal, consultas, observações por escrito, comentários, ou com autoridades estrangeiras em visita à FTC.

Objectivo estratégico 3

Promoção do desempenho organizacional

A FTC acredita que o avanço organizacional, a todos os níveis, crie uma base sólida para o sucesso global da sua missão. O trabalho da agência relativamente ao Objectivo Estratégico 3 destaca os esforços em curso para fazer avançar o desempenho organizacional aumentando a capacidade do organismo para se concentrar em proteger os consumidores e manter a concorrência.

Factores Externos

Vários fatores externos podem afectar o cumprimento dos objectivos da Meta 3. Por exemplo, mudança nas exigências de capital humano, segurança da informação, relatórios de gestão, a acção atinente à liberdade de Informação (FOIA), ou a gestão financeira do governo susceptível de causar uma mudança nas prioridades ou alterar a forma como a FTC aborda o trabalho.

Avaliações

A agência analisa com rigor as suas funções de gestão. As demonstrações financeiras da FTC são anualmente auditadas, englobando uma visão completa da situação financeira da agência bem como as transações fiscais durante o ano.

- A FTC realiza avaliações de programas de risco da agência.

Objectivo 3.1

Optimizar a gestão dos recursos e as infra-estruturas

A criação, modernização e manutenção dos recursos físicos, financeiros, informativos e infra-estruturais não só proporcionam um ambiente de trabalho seguro e eficiente, mas também ajuda a FTC a cumprir a sua missão e a responder e a antecipar as suas necessidades futuras.

Estratégias

- Melhorar a eficácia e a eficiência das operações de gestão financeira. Ao longo dos próximos cinco anos, o plano da FTC é integrar os sistemas financeiros e os contratos principais. Este sistema completo de gestão financeira irá fortalecer o controle interno da agência, melhorando a eficiência do processo de aquisição, e os funcionários da agência poderão fornecer tempestivamente informações sobre a execução do orçamento e a disponibilidade dos fundos.
- Melhoria dos serviços de TI através da construção de infra-estruturas para suportar serviços vitais, criando ambientes virtuais computadorizados para consolidar a gestão dos recursos TI, e investir em novas tecnologias para apoiar a missão da FTC.

- Transição para a gestão electrónica de recursos de informação através :

1) Do desenvolvimento de uma política de informação em toda a agência. Esta política incluirá as estruturas de arquivos para a organização da informação, metadados obrigatórios e facultativos (informação pesquisável sobre o documento), nomenclatura do documento, restrições de acesso e regras de retenção e accionamento.

2) Da implementação de um sistema de gestão de conteúdo electrónico (ECM) que todo o pessoal usará para elaborar, colaborar e finalizar o trabalho, incluindo proteger o consumidor e arquivar casos sobre concorrência. O sistema de ECM permitirá manter os registos da agência num formato electrónico seguro para o período de retenção obrigatório para a agência transferir os registos para a NARA.

- Redução do consumo de energia da agência e promoção da reciclagem de materiais e dos equipamentos. Estas melhorias que geram maior benefício em relação ao custo serão incorporadas no desenvolvimento de um novo indicador a alcançar.

Metas a Alcançar

3.1.1 Continuidade favorável de Operações (COOP).

3.1.2 Disponibilidade de sistemas das tecnologias da informação.

3.1.3 Obtenção de um parecer de auditoria favorável (não qualificado) de auditores independentes nas demonstrações financeiras da agência.

3.1.4 Número médio de dias para a FTC divulgar informações em resposta a um pedido da FOIA

Objectivo 3.2

Cultivar uma força de trabalho de alto desempenho, comprometida e diversificada

Tal objectivo pressupõe liderança e gestão do conhecimento: desenvolver uma cultura de desempenho orientada para obtenção de resultados, gestão de talentos e satisfação no trabalho.

A FTC adopta uma abordagem integrada, estabelecendo o elo entre programas de recursos humanos, políticas e objectivos a alcançar, metas e estratégias, em vista de contínua eficiência e eficácia.

A FTC tem como objectivo incrementar o trabalho, garantindo a presença do talento certo, na posição e no momento certos para se enfrentar os desafios do século XXI.

Estratégias

- Principal estratégia para atingir um tal objectivo envolve o planeamento da força de trabalho presente e futura indispensável para se cumprir a missão que a agência se propôs, concretizando programas e procedimentos que permitam recrutar, desenvolver e preservar uma força de trabalho altamente qualificada e diversificada.

- A FTC esforça-se por criar uma agência de âmbito cultural abrangente tanto a nível individual como organizacional, a fim de poder alcançar metas e prioridades programáticas. Tal objectivo é susceptível de se alcançar ainda através da formação de qualidade e da divulgação das equipas.

Metas a Alcançar

3.2.1 A FTC terá de atingir uma elevada classificação nas melhores empresas, em vista de uma congruente intervenção no seio do governo federal.

3.2.2 O acréscimo do número de funcionários que crêem que a FTC dispõe do talento necessário para alcançar os objetivos organizacionais preconizados.

3.2.3 O acréscimo de funcionários que intentem que a FTC propiciará um ambiente aberto e diversificado.

O documento sob análise reflecte uma distinta forma de abordagem pela instituição que a seu cargo tem nos Estados Unidos da América a promoção dos interesses e a protecção dos direitos dos consumidores,

numa perspectiva que se coaduna, afinal, com a distinta modelação do sistema vigente. Divergente, como se intui, das perspectivas sufragadas pela União Europeia. E dos métodos adoptados na convergência União Europeia - Estados-membros.

7. POR UMA POLÍTICA DE CONSUMIDORES NO BRASIL SOB A ÓPTICA DE UM OBSERVADOR EXTERNO

Não se ignore, dissémo-lo a outro propósito, que no Brasil só agora se elevou a política de consumidores a Política de Estado com o Decreto 7963, de 15 de Março pretérito.

E aí se define emblematicamente como diretrizes do denominado Plano Nacional de Consumo e Cidadania (no artigo 2.º):

- I - educação para o consumo;
- II - adequada e eficaz prestação dos serviços públicos;
- III - garantia do acesso do consumidor à justiça;
- IV - garantia de produtos e serviços com padrões adequados de qualidade, segurança, durabilidade e desempenho;
- V - fortalecimento da participação social na defesa dos consumidores;
- VI - prevenção e repressão de condutas que violem direitos do consumidor; e



VII - autodeterminação, privacidade, confidencialidade e segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, inclusive por meio eletrônico.

E o artigo subsequente define como objetivos do Plano Nacional de Consumo e Cidadania:

- I - garantir o atendimento das necessidades dos consumidores;
- II - assegurar o respeito à dignidade, saúde e segurança do consumidor;
- III - estimular a melhoria da qualidade de produtos e serviços colocados no mercado de consumo;
- IV - assegurar a prevenção e a repressão de condutas que violem direitos do consumidor;
- V - promover o acesso a padrões de produção e consumo sustentáveis; e
- VI - promover a transparência e harmonia das relações de consumo.

Já os eixos de atuação do Plano Nacional, de harmonia com o artigo 4.º, se perfilam como segue:

- I - prevenção e redução de conflitos;
- II - regulação e fiscalização; e
- III - fortalecimento do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor.

O primeiro dos eixos – o de prevenção e redução de conflitos – é constituído, dentre outras, pelas políticas e ações cuja enunciação segue:

- I - aprimoramento dos procedimentos de atendimento ao consumidor no pós-venda de produtos e serviços;
- II - criação de indicadores e índices de qualidade das relações de consumo; e
- III - promoção da educação para o consumo, incluída a qualificação e capacitação profissional em defesa do consumidor.

O eixo da regulação e fiscalização comportará:

- I - instituição de avaliação de impacto regulatório sob a perspectiva dos direitos do consumidor;
- II - promoção da inclusão, nos contratos de concessão de serviços públicos, de mecanismos de garantia dos direitos do consumidor;
- III - ampliação e aperfeiçoamento dos processos fiscalizatórios quanto à efetivação de direitos do consumidor;
- IV - garantia de autodeterminação, privacidade, confidencialidade e segurança das informações e dados pessoais prestados ou coletados, inclusive por meio eletrônico;
- V - garantia da efetividade da execução das multas; e
- VI - implementação de outras medidas sancionatórias relativas à regulação de serviços.

Permita-se-nos se defina de modo pragmático os domínios essenciais em que os desafios se suscitam, em termos de políticas a promover, como segue:

1. Reforço da disciplina do Direito do Consumidor nas Universidades, contrariando a tendência para a sua inserção no currículo como disciplina optativa;

2. Peculiares exigências neste particular nas Escolas Superiores da Magistratura, Ministério Público e Advocacia, de forma a habilitar os juristas a um pleno exercício do seu múnus funcional, em obediência ao ordenamento e sem prejuízo da específica tutela da posição jurídica do consumidor;

3. Inserção da Educação para o Consumo nos *currícula* escolares no ensino fundamental como no ensino médio;

4. Desencadeamento de campanhas adequadas de informação para o consumo nos meios de comunicação social de forma regular e maciça;

5. Reforço dos meios e incremento dos PROCON'S Estaduais e Municipais para que a informação e a mediação dos conflitos se opere de forma ajustada às necessidades;

6. Reforço dos Juizados Especiais com secções vocacionadas à litigiosidade de consumo, onde tal se justifique, para que os conflitos que ocorram se dirimam de forma célere, segura e graciosa, contrariando-se a tendência, face ao volume processual desmesurado que em tantos domínios se observa, para um alongamento no tempo da resolução dos litígios, com manifestas desvantagens para os consumidores e sua estabilidade emocional;

7. Monitorização do acesso da generalidade dos consumidores, em particular dos hipossuficientes e vulneráveis, como dos hipervulneráveis, a produtos e serviços essenciais – da dieta alimentar à água, à energia, aos transportes públicos e ao mais havido por essencial;

8. Acesso dos consumidores à sociedade digital com peculiar tutela no domínio do comércio eletrônico;

9. Acesso dos consumidores a um sistema de consumo sustentável;

10. Efetivo controle dos serviços prestados pelas instituições de crédito e sociedades financeiras, como forma de obstar o fenómeno erosivo do superendividamento que dissolve as próprias bases da sociedade como das famílias.

Em suma, as afinidades entre as diferentes famílias de direitos são patentes.

As oscilações vogam ao sabor ou da indigência política dos poderes estabelecidos e sua sujeição aos interesses económico-financeiros, sobretudo internacionais, ou a uma consciência mais acurada das sociedades civis que agem em prol dos interesses que se propõem e perseguem...

REFERÊNCIAS

FROTA, Mário. Por um Código de Direito do Consumo para Portugal. **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**, Curitiba, n. 11, p. 153-192, set. 2013.

COMISSÃO EUROPEIA. **Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo**, Curitiba, n. III-9, p. 253-280, mar. 2013. Seção Legislação.