

Política comunitária dos consumidores em marcha-atrás?

A protecção dos consumidores só tardiamente foi considerada e assumida como uma política dos Estados. Nos seus primórdios, na primeira metade do século XX e mais particularmente nos anos que se seguiram à 2.ª Grande Guerra, a *defesa* dos consumidores foi antes a preocupação de movimentos associativos em alguns países europeus, em especial de “donas de casa”, no Norte da Europa. Simbolicamente, o 15 de Março de 1962, com o célebre discurso de Kennedy ao Congresso norte-americano, marca o início do reconhecimento de *direitos* dos consumidores e de correspondentes *obrigações* do Estado. No princípio apenas nos EUA. Os Estados europeus acordam tardiamente para esta realidade e até à sua *consagração constitucional*, mesmo assim em apenas alguns Estados europeus, foi necessário esperar muito.

consumidor sujeito de direitos, quer ao nível nacional, quer no plano comunitário.

I
Num esforço de sistematização, que é sempre redutor, podem identificar-se cinco diferentes fases no desenvolvimento da política e do direito comunitário do consumo ao longo dos últimos 25 anos:

- a) a “proto-história” até ao Tratado de Maastricht;
- b) a “idade do ouro”, entre o Tratado de Maastricht e o Tratado de Amesterdão;
- c) a “idade da prata”, desde o Tratado de Amesterdão até ao Tratado de Nice;
- d) a “idade de bronze” desde o Tratado de Nice até aos falhados projectos de Constituição Europeia e de Tratado Reformador (dito de Lisboa);
- e) a “idade do ferro” nos últimos anos.

Estes períodos correspondem mais ou menos às diversas maneiras como os sucessivos presidentes da Comissão e comissários en-

teresses económicos dos consumidores, sendo estes genericamente encarados como objecto de protecção, tudo no seguimento da comunicação da Comissão conhecida como “Novo Impulso”, de 1985.

Com Emma Bonino foi definida uma nova visão da política dos consumidores, no seguimento das Prioridades 1996/1998, com a finalidade de tornar a política dos consumidores uma política autónoma e de um nível semelhante ao das outras políticas comunitárias, considerando o consumidor sujeito de direitos e concretizando algumas das mais importantes medidas adoptadas até hoje.

A “idade de prata” caracterizou-se por uma política de “stand still” com o objectivo de reafirmar e aplicar os programas previamente apresentados, sem qualquer ambição que não fosse manter o “status quo”.

Com a publicação do “Livro Verde sobre a defesa dos consumidores na EU”, em 2001 começou a “idade do bronze”, que representa um real retrocesso na política dos consumidores, tendo assumido recentemente, na “idade do ferro”, durante o mandato da comissária Kuneva, aspectos verdadeiramente dramáticos com a tentativa

de retirada de direitos adquiridos e de diminuição intencional e sistemática da protecção dos consumidores, em ambiente de grande conflitualidade entre a Comissão, o Parlamento Europeu, o Conselho, o Comité Económico e Social e as associações e organizações representativas dos interesses dos profissionais e dos consumidores, a nível nacional e comunitário.

II

A protecção dos consumidores, que se vira reconhecida no Tratado da União Europeia como política comunitária de pleno direito, primeiro com o artigo 129-A, introduzido em Maastricht, e posteriormente com a sua transformação no actual artigo 153, com o Tratado de Amesterdão, e encontrara na comissária Emma Bonino o melhor paladino da sua vocação como política de defesa de fundamentais direitos de cidadania, com carácter transversal, veio, com efeito, a sofrer, a partir designadamente do “Livro Verde sobre a defesa dos consumidores na U.E”, de 2001, e da Comunicação que lhe deu “seguimento”, de 2002, uma inflexão, se não mesmo um claro retrocesso, deveras preocupante.

A PROTECÇÃO CONSTITUCIONAL AO CONSUMIDOR EM PORTUGAL

Portugal é, neste domínio, pioneiro, com a consagração, logo na Constituição de 1976, de uma “incumbência prioritária do Estado a proteger o consumidor” (art. 81.º al. m), mas é apenas na revisão constitucional de 1985 que os direitos do consumidor ganham plena dignidade como direitos fundamentais, com a sua integração no capítulo relativo aos direitos e deveres económicos. A Espanha segue na sua esteira logo na sua primeira Constituição pós-franquismo.

Mais lenta ainda foi a “descoberta” dos consumidores pela Comunidade Económica Europeia, totalmente ausentes que eram do primitivo Tratado de Roma. Só depois de o Conselho da Europa ter publicado, a 17 de Maio de 1973, a sua ainda hoje célebre “Carta de Protecção do Consumidor”, e apenas em 14 de Abril de 1975, é que o Conselho Europeu, sob proposta da Comissão, adopta o seu 1.º Programa Comunitário de Protecção e de Informação dos Consumidores. Mas é verdadeiramente só com o Tratado de Maastricht (art. 129-A) que, pela primeira vez, a protecção dos consumidores ganha foros de política comunitária, ainda que duplamente subsidiária das políticas nacionais dos Estados membros. Ainda assim foi lenta e não linear a progressão desde uma óptica inicial de *consumidor objecto de protecção* para o estatuto de

carregados dos assuntos dos consumidores encararam esta política na União Europeia:

- a) Primeiro Jacques Delors, sem qualquer comissário encarregado da política dos consumidores (1985/1995);
- b) Depois Emma Bonino, a primeira comissária encarregada da política dos consumidores, sob a presidência de Jacques Santer (1995/1999);
- c) De seguida o comissário David Byrne, na presidência de Romano Prodi (1999/2004);
- d) Depois o comissário Kaprianou, já na presidência de Barroso (2004/2006);
- e) E, finalmente, a comissária Kuneva, de 2006 até hoje.

Com Jacques Delors tivemos uma aproximação pragmática, com as primeiras iniciativas importantes para reforçar a saúde dos consumidores, garantir a segurança dos produtos e acautelar a protecção de alguns

O TRATADO DE MAASTRICHT E A PROTECÇÃO AOS CONSUMIDORES

Muito embora o terreno para esta evolução tenha sido preparado pelo Acto Único Europeu de 28. 02. 86, foi, com efeito, no Conselho Europeu de Maastricht, a 10 de Dezembro de 1991, que foi aprovado o artigo G do Tratado, o qual, pelo seu parágrafo b) ponto 3 modifica o artigo 3.º do Tratado de Roma, aditando à lista das actividades que constituem «a acção de Comunidade», um parágrafo s) que exige «uma contribuição para o reforço da protecção dos consumidores».

Este mesmo artigo G) no seu parágrafo b) ponto 38 suprime vários títulos do tratado CEE e substitui-os por outros, entre os quais um novo Título XI, intitulado «A Defesa dos Consumidores», com um único artigo 129.º-A, do seguinte teor:

«1. A Comunidade contribuirá para a realização de um nível elevado de defesa dos consumidores, através de:

- a) Medidas adoptadas em aplicação do artigo 100.º-A no âmbito da realização do mercado interno;
- b) Acções específicas de apoio e complemento à política seguida pelos Estados membros em defesa da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores e para lhes facultar uma informação adequada.

2. O Conselho, deliberando de acordo com o procedimento previsto no artigo 189.º-B, e após consulta do Comité Económico e Social, adoptará as acções específicas previstas na alínea b) do n.º1.

3. As acções adoptadas ao abrigo do n.º2 não obstam a que os Estados membros mantenham ou introduzam medidas de protecção mais estritas. Essas medidas devem ser compatíveis com o presente Tratado e serão notificadas à Comissão.»

Sobre a teoria da “dupla subsidiariedade” ver “Introdução ao Direito e à Política do Consumo”, Jorge Pegado Liz, Ed. Notícias, pags. 120 e sgs.

Jorge Pegado Liz e Cristina Crisóstomo

De um lado, a mera “informação” aos consumidores foi elevada a instrumento e critério praticamente único para garantir a sua defesa, com base no argumento, ao gosto liberal, de que o consumidor é um agente económico consciente e inteligente, para o qual basta estar devidamente informado para actuar no mercado de forma racional.

Acresce ainda que, de acordo com esta orientação, cabe ao consumidor, que é tido como “atento e advertido”, colher a informação disponibilizada, mesmo a de carácter eminentemente publicitário, e interpretá-la devidamente.

A partir daí nenhum vício na contratação pode ser invocado e imputado ao profissional. A responsabilidade por contratar, desde que se não esteja perante algum dos casos tipificados de práticas desleais, enganosas ou agressivas, passa directamente para o lado do consumidor. E até em relação àquelas, é ónus do consumidor a sua prova e demonstração.

Os eventuais danos por falsa representação ou erro são da sua responsabilidade, os prejuízos são de sua conta.

É este o resultado da aplicação da nova filosofia do “empowerment” à informação dos consumidores.

Foi por isso assumido, como pressuposto, indemonstrado, da política dos consumidores que as práticas dos profissionais no exercício da sua actividade pré-contratual, contratual e pós-contratual, devem ser interpretadas à luz da noção de “consumidor médio”, medianamente esclarecido e “razoavelmente circunspecto”, decidindo-se

EVOLUÇÃO DA PROTECÇÃO AO CONSUMIDOR NO PLANO COMUNITÁRIO E INTERNACIONAL

Com efeito, quer a nível dos vários Estados, quer a nível comunitário e internacional, a evolução da política dos consumidores foi no sentido de, considerados inicialmente como objecto de especiais medidas de defesa, em atenção à sua situação de desfavor na relação de consumo, como “parte fraca”, incumbindo, por isso, aos Estados a sua “protecção”, terem vindo a assumir, progressivamente, o papel de “sujeitos” de direitos, cabendo ao Estado não tanto a sua “protecção”, mas antes a sua “promoção” e o seu reconhecimento como parceiros sociais, com direito de participação e de intervenção nas várias instâncias de decisão política e nas várias políticas sectoriais que, directa ou indirectamente, lhes respeitem. Esta orientação, claramente manifestada em várias declarações políticas, teve o seu reflexo ao nível do direito do consumo. Sobre esta evolução ver “Introdução ao Direito e à Política do Consumo”, J. Pegado Liz, Ed. Notícias, 1999.

por motivações puramente económicas – abstracção sem qualquer fundamento psicossociológico sério e manifestamente incapaz de sobre ela se fundar uma política de consumo.

De outro lado, os direitos dos consumidores foram artificialmente reduzidos aos interesses puramente económicos, cabendo-lhes a eles demonstrar que as práticas comerciais dos profissionais são enganosas ou agressivas e que tiveram como objectivo levá-los a tomar decisões que, de outro modo, não teriam tomado.

Neste quadro legal, a finalidade de toda a política dos consumidores passou a ser quase exclusivamente contribuir para a realização do mercado interno, em curiosa inversão de valores, e daí a adopção dos princípios do país de origem e do reconhecimento mútuo, de paralelo com o instrumento da harmonização total, como os meios mais adequados de garantir os interesses dos profissionais nas suas actividades transfronteiras.

Finalmente toda a especificidade do direito

do consumo, que constituiu o apanágio das primeiras iniciativas legislativas a nível comunitário, com o objectivo de proteger uma parte reconhecidamente mais fraca e restabelecer a igualdade contratual, está hoje totalmente em crise, procurando-se subsumir as suas diferenças no domínio do direito das obrigações a um direito europeu uniforme dos contratos em geral, como passo para a realização de um Código Civil Europeu, como etapa última da harmonização legislativa.

Bem expressivos exemplos desta orientação da Comissão são:

- a Proposta de um Programa relativo à Saúde e à Protecção dos Consumidores para o período 2007/2013 e a subsequente Estratégia para a Política dos Consumidores 2007/2013;
- a Comunicação da Comissão e o Plano de Acção relativos ao Direito Europeu dos Contratos;
- a Comunicação da Comissão sobre “O direito europeu dos contratos e a revisão do acervo: o caminho a seguir” e o Livro Verde sobre a revisão do acervo comunitário em matéria de protecção dos consumidores;
- os Livros Verde e Branco sobre as acções de indemnização por incumprimento das regras comunitárias no domínio do *anti-trust* e o Livro Verde sobre a tutela colectiva dos consumidores;
- a decisão de retirar toda uma série de propostas em estudo, entre as quais a relativa a um regulamento sobre a promoção das vendas no mercado interno, com o pretexto da “simplificação legislativa”.

No plano do direito comunitário, esta orientação acha-se reflectida em alguns dos mais

importantes diplomas legais recentemente publicados ou propostas recentemente anunciadas, de que se destacam:

- a Directiva 2005/29/CE de 11 de Maio de 2005, relativa às Práticas Comerciais Desleais;
- a Directiva 2008/48/CE de 23 de Abril de 2008, relativa ao crédito ao consumo;
- a proposta de Directiva da Comissão relativa aos direitos dos consumidores de 8 de Outubro de 2008.

Em contrapartida, das preocupações da Comissão parecem ter desaparecido aspectos fundamentais dos interesses dos consumidores, de que se destacam:

- o combate ao sobreendividamento das famílias;
- a imprescindível revisão do regime da responsabilidade do produtor;
- a questão da responsabilidade do prestador de serviços defeituosos;
- a necessidade de prever um reforço no acesso à justiça e, em particular, mecanismos efectivos e expeditos de defesa colectiva dos direitos dos consumidores;
- o reforço das sinergias entre as organizações de consumidores dos Estados membros mais “antigos” e dos “novos”;
- a consideração da situação particular dos Estados membros que mais recentemente aderiram à UE, bem como dos que a ela irão certamente aderir proximamente;
- o enquadramento de toda a política para os consumidores na perspectiva do consumo sustentável e do comércio equitativo.

Bem se compreende que esta nova abordagem da Comissão em matéria de direitos dos consumidores, geradora de um clima de acrescida insegurança e desprotecção em face dos profissionais e constituindo um real retrocesso no processo de integração europeia, contribua para o descontentamento dos cidadãos em face do actual modo de fazer a construção europeia, orientado fundamentalmente por princípios de neoliberalismo económico e descurando aspectos sociais e de respeito por direitos fundamentais de cidadania, reconhecidos na Carta Europeia, no Projecto de Constituição e nos textos constitucionais de vários Estados membros, de que o nosso é, seguramente, um dos melhores exemplos. ■

A CONFIANÇA NOS SERVIÇOS FINANCEIROS (em %)



Fonte: Comissão Europeia, *Business and Consumer Survey Results*, Janeiro de 2009.
Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/bcs