

**Caderno Jurídico**  
**Escola Superior do Ministério Público de São Paulo**  
**Ano 3 - Vol 2- n.º 6 - janeiro/2004**

# **O DIREITO DO CONSUMIDOR NO 3.º MILÊNIO**



**LOGO DA  
IMESP**



## ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE SÃO PAULO

**Diretor:**

Luís Daniel Pereira Cintra

**Assessores:**

Edgard Moreira da Silva  
Maria Amélia Nardy Pereira  
Oswaldo Peregrina Rodrigues  
Vânia Ferrari Trópia Padilla

**Coordenador Editorial:**

Edgard Moreira da Silva

**Jornalista Responsável:**

Rosana Sanches (MTb 17.993)

**Capa:**

Luís Antônio Alves dos Santos

## IMPrensa Oficial do Estado

**Diretor Presidente:**

Sérgio Kobayashi

**Diretor Vice-Presidente:**

Luiz Carlos Frigerio

**Diretor Industrial:**

Carlos Nicolaewsky

**Diretor Financeiro e Administrativo:**

Richard Vainberg

**Coordenador Editorial:**

Carlos Taufik Haddad

**Escola Superior do Ministério  
Público do Estado de São Paulo**

R. Minas Gerais, 316 - Higienópolis  
CEP 01244-010. Telefones: (11) 3017-7776,  
3017-7777; fax: (11) 3017-7754.  
e-mail: [esmp@mp.sp.gov.br](mailto:esmp@mp.sp.gov.br)

**Imprensa Oficial do Estado**

R. da Mooca, 1.921 - Mooca - CEP 03103-902.  
Tel. (11) 6099-9446; fax.: (11) 6692-3503.  
[www.imprensaoficial.com.br](http://www.imprensaoficial.com.br)  
[imprensaoficial@imprensaoficial.com.br](mailto:imprensaoficial@imprensaoficial.com.br)  
SAC 0800-123401

# ÍNDICE

1. Apresentação.....7  
*Luís Daniel Pereira Cintra*
2. Introdução.....9  
*Edgard Moreira da Silva*
3. Participantes da obra.....13
4. Considerações sobre o Conceito Jurídico de Consumidor.....17  
*Marco Antonio Zanellato*
5. O Código de Defesa do Consumidor em Face do Novo Código Civil.....39  
*Adalberto Pasqualotto*
6. Lei n.º 9.656/98 (Planos e Seguros Privados): Implicação Decorrente em face do Ordenamento Vigente e em especial Código de Defesa do Consumidor..... 59  
*Hélio Nogueira*
7. “Reformatio in Pejus” do Código de Defesa do Consumidor: impossibilidade em face das Garantias Constitucionais de Proteção.....75  
*José Ernesto Furtado de Oliveira*
8. A Educação e a Formação como via para a Afirmação da Cidadania.....99  
*Ângela Maria Marini Simão Portugal Frota*
9. Política de Consumidores na União Européia.....135  
*Mário Frota*



# APRESENTAÇÃO

Durante dez anos, aproximadamente, de forma ininterrupta, exercemos nosso mister institucional na área de defesa do consumidor. Eram tempos de dificuldades, de lutas árduas e de conquistas valorosas. O Código de Defesa do Consumidor somente entrou em vigor em março de 1991. Antes dele, o Ministério Público buscou a defesa do consumidor por todos os meios legais e jurídicos disponíveis. Esses embates, embora difíceis, complexos e desgastantes, constituíram um alicerce sólido que tornou possível chegar ao Código do Consumidor, bem como projetar o Ministério Público de São Paulo no cenáculo nacional e mundial como uma das entidades que melhor concretizou a defesa do consumidor no campo prático e jurídico em nosso país. Hoje, se o consumidor e suas normas protetivas são respeitadas, muito decorreu do trabalho realizado pelo Ministério Público, inclusive na inserção de normas protetivas aos direitos do consumidor na Carta Magna de 1988 e no plano legislativo infraconstitucional.

Ademais, estamos em fase de grandes transformações e avanços, não somente no Brasil, como na maioria dos países deste planeta. Embora tratando-se de legislação principiológica e fundada em regras abertas, as transformações e a evolução tecnológica, a globalização, afetam o Direito do Consumidor, sendo necessário estudá-lo ininterruptamente de modo a adequá-lo a tais transformações, como o comércio eletrônico, os alimentos transgênicos, o novo Código Civil, as novas práticas comerciais que o dinamismo empresarial e tecnológico possibilitam criar. O Ministério Público, não poderia ser diferente, é alcançado por essas transformações no seu mister institucional de defesa dos interesses difusos e coletivos do consumidor.

Por isso, iniciando o segundo ano de meu mandato na Diretoria de nossa Escola Superior, eu não poderia passar por ela sem a edição de um caderno temático dedicado aos estudos jurídicos do Direito do Consumidor, que evoluiu e se solidificou como micro-sistema próprio, plenamente apto, a regular e cuidar das relações de consumo no Brasil. Participamos ativamente na luta empreendida para que o consumidor alcançasse o status atual, inclusive na fase de elaboração do Código de Defesa do Consumidor.

Os estudos ora publicados entremostam o que se pode vislumbrar do Direito do Consumidor neste século e mesmo no terceiro milênio, particularmente pelo enorme desenvolvimento que se observa no campo da biotecnologia em diversos

setores do conhecimento, com destaque para o de alimentos, da medicina, da biogênese, da bioeletrônica, da tecnologia digital etc. A isso se acrescenta o constante avanço diário, para não se dizer minuto a minuto, da informática e da internet. E o Direito do Consumidor não pode deixar de acompanhar esse desenvolvimento, o que exige atualização permanente daqueles que militam nessa área do Direito.

Por fim, esperando ter cumprido o mister da Escola Superior e que a presente publicação tenha utilidade para o desempenho funcional, encerro essa singela apresentação, sem mais delongas, agradecendo a todos aqueles que se dispuseram a colaborar, com seus trabalhos jurídicos, na edição do presente Caderno Jurídico e na expectativa de continuar merecendo a confiança dos colegas de Ministério Público na apresentação de críticas e na colaboração científica para o aperfeiçoamento das publicações mantidas pela Escola Superior do Ministério Público.

O Ministério Público, particularmente o de São Paulo, o qual conhecemos muito bem, é inegavelmente, sem demérito às demais, referência nacional e internacional na tutela dos interesses difusos e coletivos, quer pela determinação e identidade de seus membros à causa social, quer pela nobreza de suas funções constitucionais. Por isso, ele deve servir e dar sempre o melhor exemplo, eis que perfeitamente identificado com os inestimáveis valores da moral e da virtude. Assim, deixando essa mensagem para reflexão, encerro a apresentação.

***Luís Daniel Pereira Cintra***  
***procurador de Justiça,***  
***diretor do CEAJ-ESMP***

# INTRODUÇÃO

O Código de Defesa do Consumidor – Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990-, provocou uma verdadeira revolução no Direito Brasileiro, principalmente nos ramos do Direito Privado. Embora regulando um microsistema jurídico – relações de consumo -, o Código do Consumidor teve influência imediata na atividade negocial civil e comercial, além de alterar substancialmente a prestação dos serviços públicos de consumo (telefonia, energia elétrica, transporte coletivo etc.). Mais do que um código de proteção aos direitos do consumidor, a Lei 8078/90 foi recebida e batizada como um verdadeiro código da cidadania, instituindo instrumentos capazes de colocar o cidadão mais débil em condições de igualdade substancial com os detentores do poder econômico e perante o próprio Estado-fornecedor. Ele alcançou as mais lúidas expectativas do consumidor brasileiro, tanto assim que é “uma lei que pegou rapidamente”.

Embora o Código do Consumidor encontre-se em vigor há mais de 11 anos, inúmeras questões relativas à sua aplicação ainda não obtiveram resposta adequada, aguardando-se definição por parte do Poder Judiciário, tanto no Brasil como no direito comparado. Isso é resultado das inovações trazidas pelo Código e da ausência de reflexões mais prolongadas acerca de seus institutos e enunciados, de uma melhor sistematização dos conceitos revolucionários que trouxe para o Direito brasileiro e dos demais países da América Latina. E para gerar novas controvérsias, em 11 de janeiro de 2003 entrou em vigor o novo Código Civil Brasileiro.

Infeliz e injustamente, alguns segmentos econômicos, impregnados pelo mero interesse do lucro fácil de regras vetustas edificadas nos séculos XVIII e XIX, bem como desacostumados com a prevalência de princípios éticos e com a dignidade da pessoa humana nas suas relações negociais, buscaram reagir tenazmente contra o Código de Defesa do Consumidor e desmerecê-lo, olvidando que ele também serve para assegurar a livre concorrência, pois, ao impor indiscriminadamente, de forma cogente, a obediência às mesmas regras sobre dever de informação, qualidade, segurança e oferta, repele e impede a concorrência desleal e o aumento fácil dos lucros.

O tema em epígrafe, defesa do consumidor, mostrou-se tão relevante para o brasileiro, que foi mesmo elevado ao patamar de direito fundamental da pessoa (art. 5º, inciso XXII, CF/88) e de princípio constitucional da ordem econômica (art. 170, inciso V, CF/88).

Somente o fato do Código de Defesa do Consumidor ter completado mais de um decênio de vida, já faria por merecer a edição deste Caderno Jurídico. Todavia,

além disso, alguns institutos trazidos pelo Código ainda não foram explorados adequadamente pela doutrina brasileira, como a temática da educação e formação do consumidor-cidadão; da eventual reforma ou redução de direitos do consumidor etc. Além disso, a entrada em vigor do novo Código Civil poderá trazer reflexos na aplicação do CDC, razão pela qual faz-se mister estudá-lo em face dos novos institutos, princípios e regras do Código Civil de 2002.

Não bastasse isso, o Ministério Público foi um dos precursores da defesa do consumidor em nosso país e tem se constituído no principal baluarte da tutela de interesses difusos e coletivos do consumidor, promovendo, depois da edição do CDC, mais de mil ações civis públicas e lavrando milhares de compromissos de ajustamento de conduta à lei, sedimentando a obediência e a aceitação dos princípios e regras trazidas pela Lei 8.078/90. Portanto, a Escola Superior do Ministério Público não poderia deixar passar em branco tema tão relevante para o Direito e para o Parquet paulista.

O ramo do Direito do Consumidor tem irradiado seus princípios e institutos de vanguarda para as demais áreas jurídicas. Assim, os operadores do direito se sentem obrigados à adoção de uma nova postura, pois o constituinte e o legislador infraconstitucional reconheceram expressamente a fraqueza do consumidor no mercado de consumo e o desequilíbrio natural das relações jurídicas envolvendo esse consumidor e os fornecedores de produtos e serviços.

O CDC foi uma das leis mais democráticas até hoje editadas no Brasil, pois contou com intensa participação de diversos setores da sociedade civil (associações de defesa do consumidor, órgãos públicos relacionados ao consumidor, Ministério Público, entidades empresariais etc.), que apresentaram inúmeras sugestões na sua elaboração. Por isso mesmo, nações avançadas na tutela dos direitos do consumidor consideram nosso CDC como uma das legislações mais avançadas na matéria e até o tem utilizado como paradigma para reforma e elaboração de suas respectivas leis de proteção ao consumidor (Holanda, Portugal, Itália, Canadá etc.)

Nos últimos anos, o comércio eletrônico evoluiu muito no Brasil, seguindo a tendência norte-americana e européia, cujas práticas também recebem cobertura protetiva pelo nosso Código de Defesa do Consumidor. Todavia, isto é inegável, o comércio globalizado e cada vez mais valendo-se da internet constitui um desafio para a manutenção dos direitos conquistados pelo consumidor e positivados nas respectivas legislações de cada país. A União Européia já editou diretivas específicas de proteção ao consumidor nas relações de consumo transfronteiriças, mas o consumidor brasileiro ainda precisa de normas e convenções internacionais que possam, efetivamente, asse-



gurar seus direitos nos negócios concretizados pela internet, principalmente quando a aquisição de produtos se verificar em empresas situadas fora de nosso território. Nessa seara, a educação e a informação adequadas do consumidor constituem pontos essenciais para que ele faça valer seus direitos, prevenindo a ocorrência de práticas ilícitas no mundo virtual e danos praticamente irreparáveis ao consumidor.

Este Caderno Jurídico traz interessante coletânea de estudos atuais de Direito do Consumidor e que extrapola o campo de conteúdos meramente doutrinários, razão pela qual tais estudos mostram-se aptos a determinar a interpretação de situações concretas com que os operadores do direito se defrontam na labuta diária. Os trabalhos entremostam a preocupação constante com os valores fundamentais da pessoa humana, o que evidencia a base constitucional norteadora da tutela do consumidor no Brasil.

Inicialmente, de forma propositada, a coletânea de estudos em tela é inaugurada pela temática ***A Educação e a Formação como via para Afirmação da Cidadania***, de autoria da professora portuguesa Ângela Maria Marini Simão Frota, diretora do Centro de Formação da Associação Portuguesa de Direito do Consumo. Trata-se de estudo percuciente e que enfatiza a relevância de ações permanentes do consumidor, principalmente no sistema educativo, desde o ensino fundamental até o ensino médio.

Temos ainda o trabalho do professor Mário Frota, da Universidade Lusíades do Porto/Portugal e da Universidade de Paris XII/França, que discorre sobre a Política de Consumidores na União Européia. A importância do trabalho encontra-se no fato de demonstrar a relevância que a defesa do consumidor teve, como ponto fundamental de equilíbrio, para a sobrevivência do mercado comum europeu. O respeito aos interesses econômicos, à saúde e à segurança do consumidor foi marcante para que se verificasse uma efetiva coalescência entre os países que integram a União Européia. Não podemos olvidar que o autor, juntamente com outros abencerragens do Direito do Consumidor, prestou importante contribuição na elaboração do anteprojeto do nosso CDC, participando ativamente dos debates que se verificaram por ocasião dos congressos internacionais realizados em São Paulo, em 1989, e no Rio de Janeiro, em 1990.

O Conceito Jurídico de Consumidor é o tema do doutor Marco Antonio Zanellato, procurador de Justiça e um dos integrantes do grupo de especialistas que assessorou a Comissão nomeada pelo Ministério da Justiça para a elaboração do anteprojeto do Código de Defesa do Consumidor. Embora já tenha decorrido mais de 10 anos da entrada em vigor da nossa lei consumerista, a questão relativa ao conceito de consumidor continua a ser polêmica e tormentosa na doutrina e jurisprudência. O profundo estudo, verdadeiro ensaio doutrinário, apresentado pelo doutor Zanellato constitui

um divisor de águas sobre a questão, particularmente pelo exame do direito comparado e sua influência sobre os conceitos positivados pelo CDC.

O doutor José Ernesto Furtado de Oliveira, promotor de Justiça em São Paulo, traz a lume estudo interessante: a temática “Reformatio in Pejus” do Código de Defesa do Consumidor - Impossibilidade em face das Garantias Constitucionais de Proteção enfoca a proteção do consumidor no plano constitucional, demonstrando que o CDC, embora seja tecnicamente uma lei ordinária, está umbilicalmente vinculado ao âmago da Constituição Federal, decorrendo da vontade expressa do constituinte originário como forma de concretização do direito fundamental insculpido no art. 5º, inc. XXXII, e de materialização do princípio estabelecido no art. 170, inc. V, da Constituição Federal.

Tema dos mais atuais – **Código de Defesa do Consumidor em face do Novo Código Civil** -, encontramos no estudo do doutor Adalberto Pasqualotto, procurador de Justiça aposentado, do Ministério Público do Rio Grande do Sul, que aborda as relações entre o novo Código Civil e o CDC. O autor deixa claro que o novo Código Civil não apresenta nenhum ponto de colisão com o estatuto consumerista – pelo contrário, reforça e complementa institutos regulados pelo CDC, particularmente no campo da responsabilidade civil.

Por fim, o direito à saúde do consumidor e sua interação com os planos de saúde, antes e depois da vigência da Lei 9656/98, constitui objeto do trabalho do doutor Helio Nogueira, magistrado paulista especializado em Direito do Consumidor pela FADUSP. São estudadas as questões atinentes aos direitos do consumidor, à regulação dos serviços privados de assistência à saúde e à própria responsabilidade do Estado.

Em vista da importância do Ministério Público para o Direito do Consumidor e para as conquistas alcançadas pelo consumidor brasileiro, particularmente pelo reconhecimento de seus direitos na Carta Magna e no próprio Código de Defesa do Consumidor, a ESMP publica essa coletânea de estudos sobre as relações de consumo. Dentro da filosofia de ensino e de atuação da ESMP, calcada na oferta de material de efetiva utilidade ao desempenho da atividade funcional dos membros do MP, esperamos contribuir para a compreensão mais adequada do CDC e dos reflexos das transformações que se verificam no início deste século no Direito do Consumidor.

**Edgard Moreira da Silva,**  
**promotor de Justiça,**  
**assessor do CEAF/ESMP**

## PARTICIPANTES DA OBRA

**Adalberto Pasqualotto**, professor de Direito Civil e de Direito do Consumidor na PUCRS, mestre e doutorando pela UFRGS, presidente do Brasilcon-RS.

**Ângela Maria Marini Simão Portugal Frota**, diretora do Centro de Formação da Associação Portuguesa de Direito do Consumo.

**Hélio Nogueira**, juiz de Direito em São Paulo, especialista em Direito do Consumidor.

**José Ernesto Furtado de Oliveira**, promotor de Justiça de São Paulo, mes-  
trando em Direito pela Universidade Católica de Santos – UNISANTOS.

**Marco Antonio Zanellato**, procurador de Justiça, coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça do Consumidor do Estado de São Paulo, mestre e doutorando em Direito Civil pela USP, membro da Comissão da SDE/MJ encarregada de apresentar sugestões à Coordenação do Comitê Técnico nº 07 (CT-07) do MERCOSUL, professor de Ética e Direito do Consumidor na FAAP-MBA.

**Mário Frota**, professor da Universidade Lusíada do Porto; professor da Universidade de Paris XII; presidente da APDC – Associação Portuguesa de Direito do Consumo.



**CONSIDERAÇÕES SOBRE  
O CONCEITO JURÍDICO  
DE CONSUMIDOR**

**Marco Antonio Zanellato**



# CONSIDERAÇÕES SOBRE O CONCEITO JURÍDICO DE CONSUMIDOR

*Marco Antonio Zanellato*

**SUMARIO:** 1. Conceitos de consumidor: padrão e por equiparação: 1.1 Conceito padrão; 1.2 A equiparação do art. 2.º, parágrafo único; 1.3 A equiparação do art. 17; 1.4 A equiparação do art. 29 – 2. Enfoque do conceito de consumidor em perspectiva comparatista – 3. Conclusão – 4. Referências bibliográficas.

## 1. CONCEITOS DE CONSUMIDOR: PADRÃO E POR EQUIPARAÇÃO

### 1.1 Conceito padrão

O chamado Código de Defesa do Consumidor (Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990), no art. 2.º, *caput*, define o *consumidor* como “toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como *destinatário final*”<sup>1</sup>. Trata-se, como vem entendendo a doutrina, de um *conceito padrão* ou em sentido estrito de consumidor, que deve ser sempre observado pelo intérprete e/ou aplicador do Direito no momento da definição da existência da relação de consumo, pressuposto básico para a aplicação da normas do Estatuto Consumerista.

Como se vê, o Código restringe a pessoa do consumidor àquele que adquire ou utiliza um produto ou serviço como *destinatário final*. A concentração fundamental do conceito, sem dúvida, repousa sobre a finalidade da aquisição ou da utilização: a destinação final<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Nelson NERY Jr. observa que “o CDC não fala de ‘contrato de consumo’, ‘ato de consumo’, ‘negócio de consumo’, mas de *relação de consumo*, termo que tem sentido mais amplo do que aquelas expressões”. Invocando o escólio preciso de Alcides TOMASETTI, sublinha que “são elementos da relação de consumo, segundo o CDC: a) como *sujeitos*, o fornecedor e o consumidor; b) como *objeto*, os produtos e serviços; c) como *finalidade*, caracterizando-se como elemento teleológico das relações de consumo, serem elas celebradas para que o consumidor adquira produto ou se utilize de serviço ‘como destinatário final’ (art. 2º, *caput*, última parte, CDC)” (Da proteção contratual, in *Código brasileiro de defesa do consumidor: comentado pelos autores do anteprojeto*, Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p. 342-343).

<sup>2</sup> A pessoa natural será considerada destinatária final e, *ipso facto*, consumidora quando adquirir ou se de produto ou serviço para a satisfação de necessidades pessoais, de sua família ou de terceiros. Já a pessoa jurídica, para ser vista como destinatária final, deve adquirir ou utilizar produto ou serviço fora do âmbito de sua atividade produtiva, comercial, empresarial ou profissional. É o entendimento que se vem firmando na doutrina e na jurisprudência de nossos tribunais.

<sup>3</sup> Maria Antonieta Zanardo DONATO, *Proteção ao consumidor: conceito e extensão*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 66.

Entende-se que a Lei n.º 8.078/90 faz distinção entre o consumidor final e o consumidor intermediário, ao levar à ilação, em face do disposto no artigo 2.º, *caput*, que somente a aquisição para uso próprio, individual, familiar ou de terceiros será considerada como consumo, ficando ao largo de sua proteção a aquisição de bens ou serviços para utilização na atividade-fim da empresa<sup>4</sup>.

O destinatário final, no preciso dizer de Cláudia Lima MARQUES, “é o *Endverbraucher*, o consumidor final, o que retira o bem do mercado ao *adquirir ou simplesmente utilizá-lo (destinatário final fático)*, aquele que coloca um fim na cadeia de produção (*destinatário final econômico*) e não aquele que utiliza o bem para continuar a produzir, pois ele não é o consumidor-final, ele está transformando o bem, utilizando o bem para oferecê-lo por sua vez ao cliente, seu consumidor”<sup>5</sup>.

Mas o legislador consumerista, assessorado por proeminentes juristas, deu-se conta de que só o conceito padrão de consumidor, nitidamente inspirado na lei espanhola de defesa do consumidor, não seria suficiente para garantir a aplicação do Código de Defesa do Consumidor a todas as situações derivadas de violação de suas normas. Por isso, inteligentemente, alargando o conceito, introduziu no Projeto do Código os chamados *conceitos de consumidor por equiparação*, que se encontram consubstanciados nas normas do art. 2.º, parágrafo único, art. 17 e art. 29, todos do CDC.

## 1.2 A equiparação do art. 2.º, parágrafo único

O art. 2.º, parágrafo único, equipara a consumidor “a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”. Quis o legislador, com tal equiparação, albergar a coletividade de pessoas cujos interesses ou direitos são atingidos pelo desrespeito, pelo fornecedor de produtos ou serviços, de normas do Código de Defesa do Consumidor, como acontece, por exemplo, quando é veiculada uma publicidade enganosa: a um só tempo, o direito de todos os integrantes do público alvo da publicidade patológica – que formam uma coletividade de pessoas-de receber informação não-enganosa, é violado pela ação do fornecedor-anunciante. Não há necessidade –note-se-, de que os integrantes dessa coletividade sejam induzidos a erro e, por conseguinte, experimentem prejuízos, patrimoniais e/ou extrapatrimoniais.

---

<sup>4</sup> Vide, a respeito, Renata MANDELBAUM, *Contratos de adesão e contratos de consumo*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996, p. 168.

<sup>5</sup> *Contratos no Código de Defesa do Consumidor*. 3.ed. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998, p. 150.



Basta o *eventum periculum*, isto é, que o anúncio publicitário seja capaz de induzi-los a erro, com o que se viola um direito básico do consumidor, consistente na proteção contra a publicidade enganosa, previsto no art. 6.º, IV, do CDC.

Importa consignar que a coletividade alvo da publicidade enganosa pode ser considerada consumidora invocando-se, também, o art. 29 do CDC, uma vez que esta disposição equipara a consumidor –como veremos adiante– as pessoas, determináveis ou não, expostas a diversas práticas abusivas, dentre as quais se inclui a publicidade enganosa.

### 1.3 A equiparação do art. 17

O art. 17 equipara aos consumidores, para os efeitos da Seção II (“Da Responsabilidade pelo Fato do Produto e do Serviço”) do Capítulo IV do Título I do CDC, “todas as vítimas do evento”. Que evento é este? Como a disposição está contida na seção que trata da responsabilidade pelo fato do produto ou do serviço, é fácil concluir que o evento a que ela se refere é um acidente provocado pelo produto ou serviço defeituoso, do qual resultaram danos em pessoas que não participaram da relação de consumo que teve por objeto o fornecimento desse produto ou serviço com defeito.<sup>6</sup>

Com efeito, as vítimas de um acidente de consumo, que não contrataram com o fornecedor (fabricante, importador, comerciante, etc.) a aquisição do produto ou serviço, nem fizeram uso deles, sendo pessoas estranhas ao negócio jurídico de venda do produto ou do serviço e não tendo feito uso deles, não são passíveis de enquadramento no conceito padrão de consumidor do art. 2.º, *caput*, antes referido. São consumidores, todavia, por força da equiparação do precitado art. 17. Tal equiparação foi nitidamente inspirada na figura do *bystander*<sup>7</sup>, criação do direito anglo-saxão.

<sup>6</sup> O conceito de defeito do produto é dado pelo art. 12, § 1.º, do CDC: “O produto é defeituoso quando não oferece a segurança que dele legitimamente se esperava (...)”. Tal disposição teve como fonte inspiradora a norma do art. 6.º, 1.º, da Diretiva 85/374 CEE, sobre responsabilidade pelo fato do produto, já transposta para a maioria dos Estados-Membros. Essa norma comunitária, por seu turno, foi concebida tomando-se como paradigmas decisões proferidas em julgamentos de *cases* do direito anglo-saxão. Por exemplo: “a product is ‘defective’ if it is not fit for the ordinary purposes for which such articles are sold and used, *Manieri v. Volkswagenwerk, A.G.*, 151 N.J.Super. 422, 376 A.2D 1317, 1322; or if it is dangerous because it fails to perform in manner to be expected in light of its nature and intended function, *Knapp v. Hertz Corp.*, 17 Ill.Dec. 65, 59 Ill.App.3d.241, 375 N.E.2d 1349, 1353” (cfr. *Black’s law dictionary*, by Henry Campbell Black. 6<sup>th</sup> ed., by the publisher’s editorial staff; contributing authors, Joseph R. Nolan *et al.*, United States, 1990, p. 418). Por outro lado, o conceito de serviço defeituoso está contido na norma do art. 14, § 1.º, do CDC: “O serviço é defeituoso quando não fornece a segurança que o consumidor dele pode esperar (...)”.

<sup>7</sup> *Bystander*: “One who stands near; a chance looker-on; hence one who has no concern with the business being transacted. One present but not taking part, looker-on, spectator, beholder, observer” (cfr. *Black’s ...*, cit., p. 201).

#### 1.4 A equiparação do art. 29

O art. 29 do Código de Defesa do Consumidor equipara aos consumidores “todas as pessoas, determináveis ou não, expostas às práticas” previstas nos Capítulos V e VI do Título I. Tal equiparação, a nosso ver, por ser demasiadamente genérica, enseja dificuldades de exegese. Tanto assim é que a doutrina e a jurisprudência têm divergido a respeito, não havendo, ainda, um posicionamento interpretativo desse preceito que se pode dizer ao menos predominante.

O Capítulo V trata das *práticas comerciais*, que abrangem a oferta, a publicidade, várias modalidades (não-exaustivas) de práticas abusivas, a cobrança de dívidas e os bancos de dados e cadastros de consumidores. Já o Capítulo VI cuida da *proteção contratual*, que abarca as cláusulas abusivas e os contratos de adesão. A simples exposição da pessoa física ou jurídica a qualquer dessas práticas, como prescreve o art. 29, basta para lhes conferir a qualidade de consumidores.

Mais de dez anos de vigência do Código de Defesa do Consumidor não foram suficientes para levar o intérprete a uma exegese capaz de predominar na doutrina e/ou jurisprudência sobre o alcance dessa norma de extensão do conceito de consumidor. A jurisprudência ainda não a enfrentou de molde a merecer referência. Ao invés, ou a tem interpretado de forma simplista e superficial, de modo a aplicar as normas do CDC em favor de empresas no exercício de sua competência, ou tem passado ao largo dessa disposição, praticamente a ignorando. A doutrina, por sua vez, pouco avançou na interpretação dessa importante norma jurídica.

A nosso ver, o art. 29 não pode ser interpretado isoladamente, mas, sim, sistematicamente. Com efeito, sua exegese deve ser feita levando-se em conta o conceito padrão de consumidor previsto, como já vimos, no art. 2º, *caput*, do CDC. Tal interpretação sistemática leva à inelutável inferência, em matéria contratual, de que somente aquele que pode vir a ser consumidor ou usuário final de um produto ou serviço é que pode ser equiparado a consumidor, quando exposto a práticas abusivas desenvolvidas na fase pré-contratual, das negociações preliminares ou da oferta. Ao invés, procedendo-se a uma interpretação isolada da norma do art. 29, não restará alternativa senão estender o conceito de consumidor também ao profissional que pretende adquirir ou utilizar produto ou serviço no âmbito de sua atividade comercial, industrial ou empresarial e é exposto a uma das prática abusivas desenvolvidas no momento que antecede a conclusão do negócio jurídico de consumo, como é o desejo das empresas e tem ocorrido em algumas decisões pretorianas, inclusive do Superior

Tribunal de Justiça, e conta com o apoio de alguns doutrinadores. Essa posição, com o devido respeito de seus ilustres defensores, viola o espírito do Código de Defesa do Consumidor, presente, por excelência, num de seus princípios basilares, que deve conformar a interpretação de todas as normas do Código, qual seja, o *princípio da vulnerabilidade do consumidor*, positivado no artigo 4.º, inciso I, do CDC.

A razão de ser do Estatuto Consumerista é a vulnerabilidade do consumidor, por ele presumida de forma absoluta (presunção *iuris et de jure*). Com efeito, antes dele, as normas existentes no nosso ordenamento não eram suficientes para proteger o consumidor, para equilibrar ou ao menos diminuir o desequilíbrio existente nas suas relações jurídicas com a empresa. O Código, diante desse manifesto desequilíbrio, veio, em atendimento a mandamento constitucional intimamente relacionado com os valores sociais da livre iniciativa, preencher essa grande lacuna da ordem jurídica de nosso País, e vem alcançando considerável efetividade, graças à excelência de suas normas e da atuação firme de boa parte de seus operadores. O Superior Tribunal de Justiça e os Juizados Especiais Cíveis têm-se destacado na aplicação firme e acertada das normas do CDC. Os tribunais locais e os federais, especialmente os dos grandes centros ou regiões, têm aplicado razoavelmente o CDC, destacando-se o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Quando entrar em vigor o novo Código Civil, que traz importantíssimas normas de forte conteúdo social, como as que consagram a boa-fé objetiva, novas causas de vícios da vontade (estado de perigo e lesão nos contratos), etc., haverá, a nosso ver, um reforço à aplicação do CDC, sem embargo da existência de certas conflituosidades, que deverão ser solucionadas pela jurisprudência, sempre em favor da parte economicamente mais fraca, o consumidor.

A motivação do legislador, ao conceber o art. 29 do CDC, residiu no fato de o conceito do artigo 2.º, *caput*, não alcançar o consumidor antes da conclusão do negócio jurídico, pois fala em aquisição de produtos ou serviços, o que faz presumir a celebração de um contrato de consumo, bem ainda outras situações em que se manifestam práticas abusivas. Tanto assim é que, no anteprojeto do CDC, a norma estampada no art. 29 era um parágrafo do próprio art. 2.º; todavia, quando da tramitação do projeto no Congresso Nacional, houve o deslocamento dessa disposição para o lugar em que se encontra no CDC. Protege assim, a norma em questão, de um lado, os consumidores *potenciais*, na fase pré-contratual, das negociações preliminares ou da oferta; por outro lado, protege os consumidores que são expostos ou sofrem a ação de diversas práticas abusivas que se desenvolvem sem relação direta com a conclusão de um contrato, como a publicidade enganosa ou abusiva e outros instrumentos de *marketing*, como o envio ou entrega ao

consumidor, sem solicitação prévia, de qualquer produto, promoções de venda (brindes, sorteios, amostragens, concursos, degustações de produtos, etc.); elevação, sem justa causa, do preço de produtos e serviços; diminuição da produção e retenção de estoques de produtos, para forçar o aumento de seus preços; inscrição indevida ou irregular do nome do consumidor em cadastros negativos, não-retirada do nome do consumidor desse cadastro após o prazo de cinco anos de sua inscrição, etc. Tais práticas, via de regra, como assinalamos, não guardam relação direta com um contrato previamente concluído entre as partes, de modo a se justificar a extensão legal do conceito de consumidor para as alcançar.

Ao estender a proteção legal aos *potenciais* adquirentes de produtos e serviços, objetiva-se, também, a prevenção do dano, prevenção esta consagrada, no art. 6.º, VI, do CDC, como um direito básico do consumidor<sup>8</sup>.

## 2. ENFOQUE DO CONCEITO DE CONSUMIDOR EM PERSPECTIVA COMPARATISTA

O consumidor, no dizer de Thierry BOURGOIGNIE “é aquele que destrói um bem ou, mais precisamente, destrói a sua substância, utiliza-o”<sup>9</sup>. Para a satisfação de necessidades ligadas à sua sobrevivência -biológica, psicológica ou social-, o consumidor adquire ou utiliza bens (produtos, na linguagem do CDC) ou serviços, que, em maior ou menor prazo, acabam sendo destruídos pelo ato de consumo. Por isso é que se diz que “o consumidor, em sentido jurídico, é a pessoa que realiza um ato de consumo, este último definido como o ato jurídico (um contrato, quase sempre) que permite deter um bem ou um serviço, com o objetivo de satisfazer uma necessidade pessoal ou familiar”.<sup>10</sup>

Com muita precisão, assinala, ainda, que “o consumidor é uma pessoa física ou moral que adquire, possui ou utiliza bem ou serviço colocado no centro do sistema

<sup>8</sup> Neste sentido o magistério de Fábio Ulhoa COELHO: “... pode-se afirmar que são equiparados ao consumidor, pelo art. 29, para gozarem da proteção que o Código libera em favor deste, especificamente nos capítulos abrangidos, as pessoas que são *potencialmente* consumidores. Em outros termos, aqueles que não são partes em um contrato de compra e venda ou de prestação de serviços, mas que podem vir a ser, estão sujeitos à mesma proteção que a lei reconhece aos consumidores no tocante às práticas comerciais e contratuais. O legislador considera que a tutela, nestas áreas específicas, não se pode restringir ao momento posterior ao acordo entre o consumidor e o fornecedor, mas, ao contrário, deve anteceder-lo para que tenha um caráter preventivo e mais amplo” (*Comentários ao Código de Proteção ao Consumidor*, São Paulo: Saraiva, 1991, p. 148. De forma semelhante, ver, também, Maria Antonieta Zanardo DONATO, *Proteção ao consumidor: conceito e extensão*, São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1993, p. 186 e ss.; e Cláudio BONATTO e Paulo Valério Dal Pai MORAES, *Questões controvertidas no Código de Defesa do Consumidor*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998, p. 84 e ss.

<sup>9</sup> O conceito jurídico de consumidor, in *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1991, n. 2, p. 16. Neste trabalho, o autor faz amplas referências ao conceito de consumidor, no Direito da Comunidade Européia, em geral, e no Direito belga, em especial.

<sup>10</sup> J. CALAIS-AULOY, in Thierry BOURGOIGNIE, art. e loc. cit., p. 47.

econômico por um profissional, sem perseguir ela própria a fabricação, a transformação, a distribuição ou a prestação no âmbito de um comércio ou de uma profissão”. Para ele, uma pessoa, exercendo uma atividade em caráter profissional, comercial, financeiro ou industrial, não pode ser considerada como uma consumidora, salvo se restar caracterizado que ela está agindo fora de sua especialidade.<sup>11</sup> Dessa forma, “a qualidade de consumidor ver-se-á recusada ao profissional, mesmo de dimensão modesta e sem força efetiva no mercado, que realiza, por necessidade de sua atividade comercial ou profissional, operações ligadas a sua especialidade. Ela (qualidade de consumidor) também será recusada ao profissional que atuar fora de sua especialidade, e portanto, sem particular capacidade, mas cuja dimensão ou sua posição no mercado lhe confere alguma força de negociação”.<sup>12</sup>

A propósito do tema em comento, Arnaldo WALD, invocando o magistério de Gérard CORNU<sup>13</sup> e CALAIS-AULOY<sup>14</sup>, afirma que a tese dominante na doutrina francesa é no sentido de vincular a condição de consumidor à situação de um não-profissional que contrata para atender exclusivamente a necessidades pessoais, entendidas como tais as suas e de sua família. Considera-se, assim, ato de consumo “o ato jurídico que permite obter um bem ou um serviço para a satisfação de necessidade pessoal ou familiar”.<sup>15</sup>

Realmente, tal posição é, praticamente, a que vem predominando na doutrina e jurisprudência francesas, mesmo após o advento do *Code de la consommation (Loi n.º 93-949 du 26 juillet 1993)*<sup>16</sup>, que, na verdade, não é um código de raiz, mas uma

<sup>11</sup> *Op. e loc. cit.*, p. 366.

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>13</sup> *Rapport sur la protection du consommateur et l'exécution du contrat en droit français*, Travaux de l'Association Henri Capitant, Journées Canadiennes de 1973, *La protection des consommateurs*, Paris, 1975, p. 135.

<sup>14</sup> *Droit de la consommation*, Paris, Dalloz, 1986.

<sup>15</sup> O direito do consumidor e suas repercussões em relação às instituições financeiras, in *Lei de Defesa do Consumidor*, coord. de Geraldo Vidigal, São Paulo, IBCB, 1991, p. 57.

<sup>16</sup> Antes do *Code de la consommation*, a Lei n.º 78-23, de 10 de janeiro de 1978, que, nos artigos 35, 36, 37 e 38, disciplinava o controle de cláusulas abusivas, limitava o seu domínio de aplicação aos “contratos concluídos entre profissionais e não-profissionais ou consumidores” (art. 35) (cfr. CALAIS-AULOY, *Les clauses abusives en droit français*, in *Les clauses abusives dans les contrats types en France et en Europe*, Actes de la Table ronde du 12 décembre 1990, sous la direction de Jacques Ghestin, Paris, L.G.D.J., 1991, p. 116. O *Code* repetiu, no art. L. 132-1 (introduzido pela L. 95-96 de 1.2.95) o disposto no art. 35 da mencionada L. 78-23, deixando patente que o seu campo de aplicação, em tema contratual, se restringe aos contratos concluídos entre *professionnels* (fornecedores, na linguagem da lei de defesa do consumidor brasileira) e consumidores ou entre aqueles e os que denomina de *non-professionnels*. Para uma melhor compreensão do tema, ver, dentre outros, Hervé CAUSSE, *De la notion de consommateur*, in *Après le Code de la consommation, grands problèmes choisis*, Actes du colloque du 24 février 1994 de l'Université de Reims, Direction J. Calais-Auloy et Hervé Causse, Paris, Librairie de la Cour de Cassation, 1995, pp. 22-34; J. CALAIS-AULOY *et al.*, *Droit de la consommation*, 4e édition, Paris, Dalloz, 1996, p. 4 e ss.; Jean BEAUCHARD, *Droit de la distribution et de la consommation*, Première édition, Paris, Presses Universitaires de France, 1996, p. 323 e ss. Ver, ainda, *Le code de la consommation, édition commentée pour P. MARLEIX et al.*, Première édition, Paris, Éditions Prat, 1996, especialmente o Capítulo II, p. 114 e ss.; e Didier FERRIER, *La protection des consommateurs*, Paris, Dalloz, 1996, p. 13-17.

espécie de consolidação das leis de proteção do consumidor francesas em vigor ao tempo de sua edição, acrescidas de outras nele incorporadas *a posteriori*, inclusive as normas de natureza comunitária. Teceremos algumas considerações a respeito.

Em França, o conceito de consumidor não é encontrado em nenhum texto legal<sup>17</sup>, inclusive no *Code de la consommation*, que, diferentemente de outras leis de defesa do consumidor – como, por exemplo, a espanhola<sup>18</sup>, a portuguesa<sup>19</sup>, a quebequense<sup>20</sup>,

<sup>17</sup> Cfr. Jean CALAIS-AULOY e Frank STEINMETZ, *Droit de la consommation*, 4e éd., Paris: Dalloz, 1996, p. 3. Referidos autores assim sublinham: “On ne trouve aucune définition dans la loi française. La définition relève de la jurisprudence et de la doctrine. Ni l’une ni l’autre ne sont unanimes, de sorte qu’un certain halo entoure encore la notion de consommateur”. Menciona os seguintes trabalhos que tratam do conceito de consumidor na doutrina francesa: CORNU, *Vocabulaire juridique*, PUF, *Vis Consommateur, Consommation*; GHESTIN, *La formation du contrat*, LGDJ 1993, n. 77; GODÉ, *Vocabulaire juridique consommation*, Dalloz 1993, Vº *Consommateur*; MALINVAUD, *La protection des consommateurs*, D. 1981, Chron. 49; MESTRE, *Des notions de consommateurs*, RTD civ. 1989.62; PAISANT, *Essai sur la notion de consommateur en droit positif*, JCP 1993.I.3655; PIZZIO, *L’introduction de la notion de consommateur en droit français*, D. 1982, Chron. 91. CALAIS-AULOY e STEINMETZ adotam a definição de consumidor *stricto sensu*, que foi proposta pela comissão de consolidação do direito do consumo francês: “Les consommateurs son les personnes physiques ou morales de droit privé qui se procurent ou qui utilisent des biens ou des services pour un usage non professionnel” (*op. cit.*, p. 4).

<sup>18</sup> A Lei Geral de Defesa dos Consumidores e Usuários (L.G.D.C.U.), de 1984, dispõe, no art. 1, anexo 2, que “a los efectos de esta ley son consumidores y usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes, productos, servicios, actividades o funciones, cualesquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva de quienes la producen, facilitan, distribuyen o expenden”. Comentando tal dispositivo, Manuel Garcia AMIGO, Professor da Universidade Complutense de Madrid, sublinha que ele gira fundamentalmente em torno da expressão “destinatarios finales”. A idéia é proteger a quem, em última instância, consome o bem ou serviço de que se trate; não, ao contrário, a quem profissionalmente intervém na cadeia de produção, distribuição ou comercialização de bens ou serviços. A guisa de exemplificação, assinala que não se aplica a L.G.D.C.U. a uma central de laticínios que adquire leite do fazendeiro, mas ela é aplicada à dona de casa que adquire leite da central ou do fazendeiro; não se aplica, também, na compra de um pneumático pelo dono de uma oficina de conserto de automóveis, mas se aplica ao dono de um veículo frente ao proprietário de uma oficina ou de uma casa comercial ou do fabricante (*Leciones de Derecho Civil II, Teoría General de las obligaciones y contratos*, McGraw-Hill, Madrid, 1995, p. 219-220). Como se vê, a lei espanhola de defesa do consumidor também exige, para a configuração do negócio jurídico de consumo, que a pessoa - física ou jurídica - adquira ou utilize o produto ou serviço como destinatária final, a exemplo do que se verifica na lei brasileira de defesa do consumidor. E isso decorre do fato de os autores do anteprojeto da lei brasileira haverem-se inspirado na L.G.D.C.U., dentre outros diplomas legais alienígenos.

<sup>19</sup> A Lei 29/81, de 22.8.1981, no art. 2º, assim define o consumidor: “... todo aquele a que sejam fornecidos bens ou serviços destinados ao uso privado por pessoa singular ou coletiva que exerça, com caráter profissional, uma atividade econômica”.

<sup>20</sup> A lei sobre a proteção do consumidor no Québec (*Loi sur la protection du consommateur du Québec*), de 22 de dezembro de 1992, no art. 1, “e”, define o consumidor como “uma pessoa física, salvo um comerciante que adquire um bem ou um serviço para os fins de seu negócio” (*une personne physique, sauf un commerçant qui se procure un bien ou un service pour les fins de son commerce*). O art. 2 da mesma lei estabelece que ela “se aplica a todo contrato concluído entre um consumidor e um comerciante no curso de seu comércio e tem por objeto um bem ou um serviço” (*La présente loi s’applique à tout contrat conclu entre un consommateur et un commerçant dans le cours de son commerce et ayant pour objet un bien ou un service*). Comentando o art. 1, “e”, da citada lei, Georges MASSOL e Gilles DAOUST sublinham que “em virtude dessa nova definição, é preciso verificar a finalidade do bem adquirido. Um comerciante que adquire bens ou serviços para fins de seu comércio, mesmo sem proveito imediato, não poderá beneficiar-se da proteção da L.P.C (Lei de Proteção do Consumidor)”. Observam que o legislador acrescentou um elemento que não se encontrava na lei de 1971, qual seja, a finalidade do bem adquirido. Em decorrência, passaram a existir dois requisitos essenciais na definição de consumidor (*consommateur*): a) a pessoa física; e b) a finalidade do bem ou do serviço adquirido (cfr. *Loi sur la protection du consommateur, texte annoté*, 5e édition, Société québécoise d’information juridique, Québec, 1993, pp.16-17). Sobre o assunto, ver, também, Nicole ARCHAMBAULT, *Champ d’application de la Loi sur la protection du consommateur*, (1980-81) 54 *F.P. du B.* 1-656, 5; Nicole L’HEUREUX, *Droit de la consommation*, 4e édition, Québec, Les Éditions Yvon Blais, 1993, pp. 32-35; Pierre B. MEUNIER, *La nouvelle loi du Québec sur la protection du consommateur – Loi 72*, (1979) *Meredith Mem. Lect.* 1-25, 8; Gérard PONTON, *La Loi sur la protection du consommateur: le champ d’application*, (1979) *Meredith Mem. Lect.* 36-47, 38. O Código Civil de Québec define o consumidor como “uma pessoa física que adquire, aluga, empresta ou obtém de qualquer maneira bens e serviços para fins pessoais, familiares ou domésticos (art. 1384). Nicole L’HEUREUX, *Droit de la consommation*, cit., p. 32-33, observa que os dois critérios (o da *Loi sur la protection du consommateur* e o do *Code civil*) devem ser combinados em cada caso. Tal combinação faz com que o benefício da

a argentina<sup>21</sup> e a brasileira -, não o incluiu em seu texto, talvez por já estar ele praticamente cristalizado na doutrina e na jurisprudência, que adotam o que CALAIS-AULOY denomina de definição de consumidor *stricto sensu*.<sup>22</sup> Segundo tal definição, os consumidores são as pessoas que adquirem ou utilizam bens ou serviços com uma finalidade pessoal ou familiar, com a exclusão de todo o escopo profissional (*les consommateurs sont les personnes que se procurent ou que utilisant des biens ou des services dans un but personnel ou familial, à l'exclusion de tout but professionnel, autrement dit consommateur, personne physique, entendu au sens strict du terme*).<sup>23</sup>

Cumprе consignar que, em meados de 2000, foram operadas significativas mudanças no Código Civil alemão (BGB). Na Parte Geral do Código, as principais modificações consistiram: na inclusão das figuras do *consumidor* (§ 13 BGB-*Verbraucher*) e do *fornecedor* (novo § 14 BGB-*Unternehmer*); na Parte Especial, entre outras alterações, foram introduzidos o § 241a, sobre prestação de coisas requeridas, que não gera qualquer pretensão ao fornecedor nem pode gerar nenhum ônus ao consumidor; § 361a, que prevê um direito de arrependimento genérico; e o § 361b, que impõe um qualificado dever de informar para os fornecedores <sup>24</sup>.

O § 13 do BGB assim define o consumidor: “Consumidor é qualquer pessoa física que conclui um negócio jurídico, cuja finalidade não tem ligação comercial ou com sua atividade profissional”<sup>25</sup>.

Como se depreende claramente da precitada disposição, também na Alemanha, seguindo-se uma tendência universal, optou-se em definir o consumidor como aquele

---

proteção legal tenha como pressuposto a reunião dos seguintes elementos: a) a pessoa física (as medidas de proteção são destinadas às pessoas que têm uma capacidade fraca de auto-defesa. As sociedades civis e comerciais, assim como as pessoas morais, não são consumidoras no sentido da lei); b) a destinação pessoal do bem ou do serviço (*fins personnelles, familiales ou domestiques*); e c) a exclusão da destinação comercial (*sauf un commerçant qui se procure un bien ou un service pour les fins de son commerce*).

<sup>21</sup> Segundo a lei argentina de proteção do consumidor (Lei n.º 24.240, de 22 de setembro de 1993), são considerados consumidores as pessoas físicas ou jurídicas que contratam a título oneroso para seu consumo final, em benefício próprio ou de seu grupo familiar ou social (art. 1º). Tal definição identifica-se com a do art. 2º, *caput*, da Lei de Defesa do Consumidor brasileira. A respeito do conceito de consumidor no Direito argentino, ver: Ricardo Luis LORENZETTI, *Fundamentos do direito privado*. Trad. de Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais, 1998, p. 141; Gabriel A. STIGLITZ e Rubén STIGLITZ, *Derechos y defensa de los consumidores*, Buenos Aires, Ediciones La Rocca, 1994, p. 111-126; e Jorge MOSSET ITURRASPE *et al.*, *Defensa del consumidor. Lei 24.240*, Santa Fé, Rubinzal – Culzoni Editores, 1993, p. 53-63.

<sup>22</sup> *Droit de la consommation*, cit., p. 4.

<sup>23</sup> *Op. cit.*, p. 5. Em igual sentido, ver, também, Jean Pierre PIZZIO, *Code de la consommation*, 2e édition, Montchrestien, Paris, 1996, p. 61.

<sup>24</sup> Cláudia Lima MARQUES, Código Civil Alemão muda para incluir a figura do consumidor: renasce o “direito civil geral e social”?, in *Revista Trimestral de Direito Civil*, v. 3 (julho/setembro 2000), Rio de Janeiro: Padma, 2000, p. 270-271.

<sup>25</sup> No original: “§ 13 Verbraucher – Verbraucher ist jeder natürliche Person, die ein Rechtsgeschäft zu einem Zweck abschliesst, der weder ihrer gewerblichen noch ihrer selbständigen beruflichen Tätigkeit zugerechnet werden kann” (cfr. Cláudia Lima MARQUES, *op. cit.*, p. 272).

que adquire ou utiliza um produto ou serviço como destinatário final, de forma mais clara e taxativa do que o nosso Código de Defesa do Consumidor, que permite interpretações suscetíveis até de considerar consumidor a pessoa jurídica quando atua no âmbito de sua atividade empresarial, numa interpretação – frise-se - equivocada da norma do artigo 29 do CDC, como já apontamos anteriormente. Neste sentido, há vários acórdãos do Superior Tribunal de Justiça, em que se aplicou o CDC a meras relações mercantis entre empresas. Os tribunais paulistas, diversamente, têm adotado o conceito finalista de consumidor, excluindo da incidência do CDC aqueles que concluem negócios jurídicos no exercício de suas atividades profissionais. Ademais, o BGB, seguindo a linha das normas europeias que trazem o conceito de consumidor, inclusive as comunitárias (diretivas), restringiu o consumidor à pessoa física, restando, pois, excluída do conceito a pessoa jurídica.

Referindo-se à norma do § 13 do BGB, Cláudia Lima MARQUES corretamente assinala que “esta definição negativa (finalista) de consumidor contém as características internacionalmente mais aceitas de consumidor, quais sejam a de sua *não-profissionalidade, de pessoa física* (a relembrar o uso familiar, coletivo ou pessoal dos produtos e serviços adquiridos ou usados)”<sup>26</sup>. Ainda no sentido de que consumidor é a pessoa física que age fora de sua atividade profissional, referida jurista assinala que “a recente lei norte-americana sobre assinatura eletrônica preferiu uma definição positiva de consumidor: ‘2000 – SEC. 106.DEFINITIONS. For purposes of this title: (1) Consumer – The term ‘consumer’ means in individual who obtains, through a transaction, products ou services wich are used primarily for personal, family, or household purposes, and also means the legal representative of such in individual”. E remata dizendo que “em todas as Diretivas europeias a definição de consumidor sempre foi a de pessoa física que age fora de sua profissão, para fins privados, frente a um profissional”<sup>27</sup>.

Na Itália, idêntica foi a postura legal a respeito do conceito de consumidor. Com efeito, a Lei de 6 de fevereiro de 1996, que incorporou a Diretiva 93/13 do Conselho da Comunidade Europeia, sobre cláusulas abusivas nos contratos celebrados com consumidores, introduziu, no *Codice Civile*, no Título segundo do livro “Das obrigações” e no Capítulo XIV – *bis*, sob a rubrica “Proteção do consumidor”, um sujeito jurídico novo, qual seja, o consumidor, sendo destinatário de um *corpus* normativo de tutela homogêneo, consubstanciado nos artigos 1469-*bis* – 1469-*sexies*.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> *Op. cit.*, p. 272.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Ver, a respeito, *Clausole “vessatorie” e “abusiva”*. *Gli articoli 1469 – bis ss. c.c. e i contratti con consumatore*, a cura de Ugo RUFFOLO, Giuffrè, Milano, 1997, p. 11. Ver, também, *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori, commentario agli articoli 1469-bis – 1469-sexies del Codice Civile*, Milano, Giuffrè Editore, 1997 (obra coletiva, coordenação de Guido ALPA e Salvatore PATTI, Professores da Universidade “La Sapienza” de Roma).



Os mencionados artigos 1469-*bis* – 1469-*sexies* do Código Civil italiano aplicam-se ao contrato concluído pelo profissional com o consumidor ou com “a pessoa física que age com escopo estranho à sua atividade profissional eventualmente desenvolvida”, quase que introduzindo um “contrato civil” em contraposição ao comercial.<sup>29</sup>

Ainda na Itália, a Lei Geral sobre Direitos dos Consumidores e Usuários (*Legge sui diritti dei consumatori e delle loro associazione*), aprovada em 2 de julho de 1998, que constitui um verdadeiro “bill of rights” dos consumidores no ordenamento italiano, na percutiente observação de Guido ALPA<sup>30</sup>, define o consumidor e o usuário (*consumatore e utente*) como a *pessoa física* que “adquire ou utiliza bem ou serviço para fins não referentes à atividade empresarial e profissional eventualmente desenvolvida” (art. 2, inciso 1, letra a). A mesma lei também define a associação de consumidores e usuários (*associazione dei consumatori e degli utenti*): “as formações sociais que têm por escopo estatutário exclusivo a tutela dos direitos e dos interesses dos consumidores e dos usuários” (art. 2, inciso I, letra b).

Guido ALPA, um dos juristas precursores no estudo do Direito do Consumidor na Itália, em destacado comentário da lei consumerista acima referida, assim se manifesta: “A definição dos ‘consumidores e usuários’ (art. 2, inciso I, alínea a) é a resultante das definições que, na diretiva comunitária e no seu regulamento de aplicação, são dadas ao consumidor: é aquele que adquire um bem ou um serviço para fins não relacionados à atividade empresarial ou profissional desenvolvida. Neste caso surge imediata a evidência de uma concepção por certos aspectos restritiva e, por outros, extensiva da noção.

Restritiva, porque o consumidor é considerado como tal -para os fins perseguidos pela lei geral- somente enquanto *pessoa física*, ao passo que, na proposta de iniciativa parlamentar e na proposta formulada em sede doutrinária desejava-se uma definição mais ampla, que compreendesse também a agregação de pessoas físicas não voltadas à perseguição de intentos de lucro, como a comunidade, os colégios etc. Não se põe, ao contrário, problema nenhum sobre a qualificação do consumidor, até do profissional que realiza uma aquisição ou utiliza um serviço fora de sua própria atividade profissional. Em outros termos, a definição está fundada na finalidade da aquisição ou do uso, antes que num *status* permanente.

---

<sup>29</sup> Cfr. Ugo RUFFOLO, *op. cit.*, p. 17.

<sup>30</sup> *La legge sui diritti dei consumatori e delle loro associazioni*, in Codice del consumo e del risparmio (a cura de Guido ALPA), Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1999, p. 136. Consulte-se, ainda: Guido ALPA e G. GUINÉ, *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Digesto IV*, vol. XV Civile, Torino, 1997, p. 541 e ss. Sobre a definição de consumidor na disciplina da diretiva comunitária, ver: Guido ALPA, *Il Diritto dei consumatori*, Seconda edizione, Roma-Bari, Editori Laterza, 1996, p. 41-42.

Extensiva, enquanto a expressão ‘consumidor’ não considera somente a pessoa física que ‘consome’ um bem, mas também o *usuário* de um serviço, público ou privado. Ora, é claro que quase em todos os países da comunidade, e também na linguagem normativo-comunitária, a definição de consumidor compreende não só quem consome bens, mas também quem utiliza serviço; mas do ponto de vista do Direito italiano a definição é inovadora, porque normalmente o emprego da expressão ‘consumidor’ não incluía também a do ‘usuário de serviços’. Demais: uma vez que a expressão ‘serviço’ não é definida legalmente com regras de significados gerais, diferentemente do que acontece com a definição de ‘bem’, contida no Código civil, no artigo 810, segundo o qual ‘são bens as coisas que possam constituir-se objeto de direito’, a definição de consumidor e usuário aparece extremamente elástica, de sorte que competirá ao intérprete, de quando em quando, verificar se o objeto da relação de consumo pode qualificar-se como ‘serviço’ no sentido da lei em exame. Poderá socorrer-se, de qualquer modo, seja da definição contida nas leis especiais, seja, sobretudo, da noção de ‘serviço’ expressada com base na disciplina comunitária.

Desse ponto de vista, já que na acepção de ‘serviço’ da disciplina comunitária incluem-se também os serviços bancários e os serviços de investimento em valores mobiliários, assim como os serviços securitários, pode-se fundamentalmente deduzir que a nova disciplina se aplica aos consumidores-investidores (*consumatori-risparmatori*), aos clientes de companhia de seguro, aos clientes de banco (...), sem limitações, salvo aquela que vale para circunscrever a figura do consumidor, centralizada no escopo da aquisição ou da utilização, que não deve ser referente à atividade empresarial e profissional do adquirente e do usuário”.<sup>31</sup>

Identifica-se, de certo modo, com os ensinamentos de ALPA a observação de Arnaldo WALD, no sentido de que, para evitar dúvidas e confusões, algumas legislações estrangeiras, como, por exemplo, a inglesa, caracteriza, sempre, o consumidor como pessoa física<sup>32</sup>. No mesmo sentido, a Proposta de Diretiva da Comunidade

<sup>31</sup> *La legge sui diritti del consumatori e delle loro associazione*, cit., pp. 137-139.

<sup>32</sup> A propósito do conceito de consumidor no Direito inglês, Guido ALPA assinala que “a jurisprudência inglesa não parece hesitar sobre a extensão da categoria (v., por ex., a sentença da Court Of Appeal proferida no caso *R & B Customs Brokers co. Ltd. v. United Dominions Trust Ltd.*, 1988, I All ER 847), ainda que a doutrina não esteja de acordo com esta solução (v., por ex., D. OUGHTON e J. LOWRY, *Consumer Law*, Londres, 1997, p. 2 e ss.” (*La legge sui diritti dei consumatori e delle loro associazione*, cit., p. 138, nota de rodapé n. 2). Já no que toca à jurisprudência francesa, Guido ALPA sublinha que ela “é prevalentemente orientada a incluir o profissional na categoria dos consumidores quando se trata de uma aquisição efetuada fora de sua atividade profissional, porque em tal caso ele se encontra na mesma condição do consumidor; mas existem oscilações (sobre este último ponto v. PIZZIO, *Code de la consommation*, Paris, 1995, p. 50-57)”. Observa ainda que, “com base nessa linha de raciocínio, que tem em conta a posição econômica mais fraca do profissional que adquire um bem ou um serviço para um fim diverso daquele inerente à sua atividade, a jurisprudência de qualquer país, e significativamente a jurisprudência francesa, tem considerado que o escopo deve ser no sentido restritivo. Em outros termos, mesmo que o profissional adquira um aparelho de informática para o seu

Européia esclarece que consumidor é “toda pessoa física que não atua, principalmente, no quadro de uma atividade comercial ou profissional”. Em outras legislações, a ênfase é dada ao caráter não profissional do consumidor, sem que seja feita a distinção explícita entre pessoas físicas e jurídicas.<sup>33</sup>

E conclui, com acerto, que, no direito brasileiro, “compatibilizando-se a letra e o espírito da lei e atendendo à lição do direito comparado, a pessoa jurídica, tão-somente, pode ser considerada ‘consumidor’, ou a ele equiparada, nos casos em que não atua profissionalmente, ou seja, quando a empresa não opera dentro de seus fins sociais. Cabe, aliás, em relação às sociedades comerciais, uma presunção de ser o consumo para fins profissionais e sociais, em virtude da própria estrutura e finalidade empresarial que as caracteriza”.<sup>34</sup> Infere, ainda, que “o legislador brasileiro não exclui a proteção do consumidor em relação a todas as pessoas jurídicas, entendendo, no seu art. 2.º (CDC), que dela gozam as que forem *destinatárias finais*, nas suas contratações, nos casos de relação de consumo. Assim sendo e partindo do pressuposto que o legislador não inclui em textos legais palavras inúteis, podemos admitir duas hipóteses: ou o legislador cogitou de certas pessoas jurídicas de direito civil sem caráter empresarial, como as fundações e as associações, ou admitiu que as pessoas jurídicas de direito comercial também pudessem invocar a proteção da lei especial, mas, tão somente, nos casos nos quais a contratação de bens ou serviços de consumo não tivesse vinculação alguma com a sua atividade produtiva ou empresarial, não se tratando de bens ou serviços utilizados ou utilizáveis, direta ou indiretamente, na produção ou comercialização”.<sup>35</sup>

---

escritório, e portanto para o desenvolvimento da própria atividade profissional, deve ser considerado na mesma situação do consumidor, se a sua atividade não consiste em predispor programas ou em vender computadores. O escopo que exclui a inclusão nessa categoria e, portanto, exclui da proteção legal, está circunscrito à coincidência entre atividade exercida e aquisição do bem ou do serviço. Neste sentido, também as pessoas jurídicas e os entes de fato são equiparados aos consumidores-pessoas físicas (v. a jurisprudência cit. por PIZZIO, *Code ... cit.*, p. 57-58) - *ibidem*.

<sup>33</sup> *Op. cit.*, p. 58. De fato, no Reino Unido, o consumidor é definido como a *pessoa física (natural person)* que estipula o contrato com escopo estranho à sua atividade profissional (*business*). É o que se extrai do artigo 2.º do *Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations* (editado em 8-14 de dezembro de 1994 e em vigor desde 1.º de julho de 1995, o qual recepcionou a Diretiva 13/93, do Conselho da CEE, de 5 de abril de 1993, concernente a cláusulas abusivas (*unfair terms*) nos contratos celebrados com os consumidores, assim redigido: “Art. 2º ... *consumer means a natural person who, in making a contract to which these regulations apply, is acting for purposes which are outside his business*” (apud Chiara ALVISI, *Alcune riflessioni sul recepimento della Direttiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 nel regno unito ad opera dell'unfair terms in consumer contracts regulations 1994, si 1994/3159 del 14.12.1994, entrata in vigore il 1º luglio 1995*, in *Clausole “vessatorie” e “abusive”*. Gli articoli 1469-bis ss. c.c. e i contratti col consumatore, a cura di Ugo RUFFOLO, Milano, Giuffrè Editore, 1977, p. 278). Sobre a aplicação do *Unfair Terms in Consumer Contracts Regulations 1994*, fazendo atuar o *Unfair Contract Terms Directive*, ver, entre outros, Robert LOWE e Geoffrey WOODROFFE, *Consumer law and practice*, Fourth edition, Londres, Sweet and Maxwell, 1995, p. 147 e ss., especialmente p. 150-153. Também no ordenamento jurídico italiano, a proteção, nos contratos por adesão concluídos pela empresa com os consumidores, se dirige à *pessoa física*, mesmo que seja um comerciante, desde que aja com finalidade estranha à sua atividade profissional (vide, a propósito, *Clausole “vessatorie” e “abusive”*. *Gli articoli 1469-bis ss. c.c. e i contratti col consumatore, cit.*, p. 11 e 17).

<sup>34</sup> *Op. cit.*, p. 58.

<sup>35</sup> *Op. cit.*, p. 57.

Geraldo VIDIGAL, amparado na doutrina de José Pinto ANTUNES, chega a sustentar, a nosso ver com exagero, que “a empresa nunca é consumidora”. Para ele, “empresa é aquela espécie de organização na qual se reúnem os diferentes fatores produtivos, sob a liderança do empresário, que a todos combina, visando a vender, nos mercados, os produtos ou serviços que gera, para ocupar faixas do mercado e obter margens de lucros, entre os custos produtivos e os seus preços de venda”<sup>36</sup>. Todavia, entende, e agora de modo irresponsável, que, se a empresa nunca é pessoa jurídica consumidora, poderia sê-lo, por exemplo: um clube destinado a fornecer lazer, recreação, espaço e instrumentos para atividades esportivas; uma cooperativa de consumo, que comprará no interesse de consumidores finais e para utilização, por estes, dos bens e serviços adquiridos, sem intenção produtiva; e, também, a pessoa jurídica que preste asilo a pessoas idosas ou a crianças pobres, ao adquirir bens ou serviços destinados à utilização pelas pessoas idosas ou crianças que abriga.

Ainda a propósito do conceito jurídico de consumidor, merece menção a lição escurrita de Luiz Gastão Paes de Barros LEÃES, para quem “o consumo se define, antes de tudo, como função de satisfação das necessidades, significando o uso imediato e final de bens e serviços, para satisfação das necessidades humanas. Há, assim, no conceito de consumo, um elemento positivo e um elemento negativo. O elemento positivo do consumo reside na função econômica, que exerce, de satisfação das necessidades, sendo o elemento negativo a sua conseqüente destruição<sup>37</sup>. Ora, é tendo em vista esse duplo sentido que a lei define o consumidor como todo aquele que adquire ou utiliza produto e serviço como destinatário final”<sup>38</sup>.

Referido jurista denomina “consumo final” a aquisição ou utilização de produtos e serviços pelo destinatário final e “consumo intermédio” a utilização de produtos e serviços por parte das empresas, frisando que, neste último caso, não há que se falar em consumo no seu sentido técnico, que, no dizer de MEYERS<sup>39</sup>, “é o uso imediato e final de bens e serviços, para satisfação das necessidades de seres humanos livres”. Daí, observa LEÃES, “acentuam os especialistas do novo Direito do Consumidor que esse ‘consumo intermédio’ (...) não é alcançado pela proteção da legislação especial”.

<sup>36</sup> A lei de defesa do consumidor - sua abrangência, in *Lei de Defesa do Consumidor*, cit., p. 16. Na ótica de VIDIGAL, entre as pessoas jurídicas, a empresa dedica-se sempre à atividades produtivas. Assim, a pessoa jurídica enquanto empresa nunca é destinatária final, pois, na empresa, a utilização de bens ou serviços (trabalho, matérias-primas, energia consumida, instalações, equipamentos) representa sempre insumo – jamais consumo.

<sup>37</sup> Cumpre ressaltar, todavia, que a destruição do produto nem sempre ocorre imediatamente. Esta é, obviamente, própria dos *produtos não-duráveis*; já os *produtos duráveis*, como se deduz da própria expressão, demoram – ou, às vezes, nunca – são destruídos

<sup>38</sup> As relações de consumo e o crédito ao consumidor, in *Lei de Defesa do Consumidor*, cit., p. 69-70.

<sup>39</sup> *Elementos de economia moderna*, Livro Ibero-Americano, Rio de Janeiro, 1962, p. 13..

Para ilustrar, faz duas citações, que nos permitimos aqui reproduzir, porque reforçam a posição que abraçamos, no sentido de que só pode ser considerado consumidor quem atua fora de sua atividade profissional ou empresarial.

A primeira das citações é do jurista lusitano Carlos Ferreira de ALMEIDA, para quem “o consumidor é um não profissional, ou quem como tal atua, isto é, fora da sua atividade profissional. Daí que se conclua que o chamado ‘consumo intermédio’, em que o utilizador é uma empresa ou um profissional, não é consumo em sentido jurídico. O consumidor, nesta acepção, é sempre consumidor final (*Endverbraucher Letztverbraucher, ultimate consumer*)”.<sup>40</sup> A segunda, é de Gérard CORNU, que, no relatório que apresentou nos Trabalhos da Associação Henri Capitant, sobre a proteção dos consumidores, realizados em 1973 (t. XXIV, p. 131 e ss.), assim pontificou: *“Associés aux précédents, deux critères achèvent de définir le consommateur. Il entre dans cette notion une idée de destination personnelle (d’appropriation par le consommateur de l’objet consommé); et de non-compétence professionnelle. Le consommateur devient, en définitive, l’acquéreur non professionnel des biens de consommation destinés à son usage personnel”*.

Na mesma direção é, também, o escólio de COMPARATO. Salieta que, “quando se fala, no entanto, em proteção do consumidor quer se referir ao indivíduo ou grupo de indivíduos, os quais, ainda que empresários, se apresentam no mercado como simples adquirentes ou usuários de serviços, sem ligação com sua atividade própria”.<sup>41</sup>

BOURGOIGNIE “considera que só uma definição subjetiva e restrita da pessoa do consumidor permite identificar o grupo mais fraco na relação de consumo, único que mereceria a tutela especial do direito. Neste sentido, o necessário divisor de águas seria o fim de lucro do profissional ao contratar. Assim, no caso das pessoas jurídicas, só aquelas sem fins lucrativos poderiam ser assemelhadas a consumidores”<sup>42</sup>. O mesmo jurista observa, ainda, que a exclusão das pessoas morais do conceito jurídico de consumidor é a hipótese mais freqüente encontrada na doutrina (cita BERNITZ e DRAPER), mas obtempera que alguns doutrinadores (VIAENE e STUYCK, por exemplo), reservam a qualidade de consumidores, entre as pessoas morais, às instituições de caráter social (asilos, clínicas, escolas...) e às próprias organizações de consumidores<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> *Os Direitos dos Consumidores*, Coimbra, Almedina, 1982, p. 215.

<sup>41</sup> *Ensaio e Pareceres de Direito Empresarial*, Forense, Rio de Janeiro, 1978, p. 476.

<sup>42</sup> *Éléments pour une théorie du droit de la consommation*, Bruxelas: Story-Scientia, 1988, p. 46-47

<sup>43</sup> *Op. cit.*, p. 49.

### 3. CONCLUSÃO

Dos ensinamentos doutrinários trazidos à baila, todos de eméritos juristas e, na sua maioria, especialistas no chamado Direito do Consumidor, exsurge inelutável a conclusão de que o conceito jurídico de consumidor não abarca o profissional que contrata a aquisição de produtos ou a utilização de serviços na esfera de sua atividade própria - ou seja, com o escopo de integrar o produto ou o serviço na produção de bens de consumo (atividade produtiva) ou na prestação de serviços, para a obtenção de lucros, no âmbito de sua atividade empresarial ou profissional. *A contrario sensu*, pode-se dizer - também na esteira das precitadas lições doutrinárias - que a qualidade de consumidor só poderá ser estendida à empresa *quando atuar - adquirir ou utilizar produtos ou serviços, ou simplesmente expor-se às práticas comerciais dos Capítulos V e VI do Título I do CDC - fora do âmbito de sua atividade empresarial ou profissional*.

Cláudia Lima MARQUES acentua que “o fim do CDC é tutelar de maneira especial um grupo da sociedade que é mais vulnerável”. Assim, restringindo-se “o campo de aplicação do CDC àqueles que necessitam de proteção, ficará assegurado um nível mais alto de proteção para estes, pois a jurisprudência será construída em casos onde o consumidor era realmente a parte mais fraca na relação de consumo, e não sobre casos em que profissionais-consumidores reclamam mais benesses do que o Direito Comercial já lhes concede”.<sup>44</sup>

Afirma ainda que, “de uma posição inicial mais forte, influenciada pela doutrina francesa e belga (...) os finalistas evoluíram para uma posição mais branda, se bem que sempre teleológica, aceitando a possibilidade do judiciário, reconhecendo a vulnerabilidade de uma pequena empresa ou do profissional que adquiriu, por exemplo, um produto fora de seu campo de especialidade, interpretar o art. 2.º (do CDC) de acordo com o “fim da norma”, isto é, proteção ao mais fraco na relação de consumo, e conceder a aplicação das normas especiais do CDC analogicamente também a estes profissionais”<sup>45</sup>.

Preleciona, também, com propriedade e acerto, que “a regra do art. 2.º deve ser interpretada de acordo com o sistema de *tutela especial* do Código e conforme a

<sup>44</sup> *Op. cit.*, p. 67

<sup>45</sup> *Op. cit.*, p. 68 (grifos nossos) Na Itália, após o advento da Lei de 6 de fevereiro de 1996, que introduziu os artigos 1469 - *bis* - 1469 - *sexies* no Código Civil, que tratam das cláusulas abusivas em contratos concluídos entre profissionais e consumidores, como já vimos neste breve ensaio, discute-se a possibilidade de extensão analógica a outras figuras - que não o consumidor - igualmente fracas na relação contratual (com a empresa, parte economicamente mais forte), tal como uma associação ou ente não profissional (*no profit*), um adquirente de produto para uso “misto” ... (cfr. RUFFOLO, *op. cit.*, p. 11).

*finalidade* da norma, a qual vem determinada de maneira clara pelo art. 4.º. Só uma interpretação teleológica da norma do art. 2.º permitirá definir quem são os consumidores no sistema do CDC. Mas além dos consumidores *stricto sensu*, conhece o CDC os *consumidores-equiparados*, os quais, por determinação legal, merecem a proteção especial de suas regras. Trata-se de um sistema tutelar que prevê exceções em seu campo de aplicação sempre que a pessoa física ou jurídica preencher as qualidades objetivas (vulnerabilidades) e as qualidades subjetivas (destinatário final), mesmo que não preencha a de destinatário final econômico do produto ou serviço.

Ainda a título de conclusão, vem a calhar a lição de Didier FERRIER. Em excelente abordagem sobre a noção de consumidor no Direito francês, após definir o consumidor de maneira estrita, tendo em conta a finalidade do ato que ele executa, preleciona que, “de maneira flexível, o consumidor aparece como a pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza um produto ou um serviço na qualidade de profano”. Tal acepção, a seu ver – com o que concordamos – “parece mais coerente tendo em vista os objetivos do direito do consumo: se a proteção é justificada pela situação de fraqueza do co-contratante, pouco importa a finalidade do ato que este realiza; o profissional que age ‘fora de sua competência profissional’ merece então ser protegido (...). O *Code de la consommation*, objetivando em algumas de suas disposições, como pessoa protegida, ‘o consumidor ou não profissional’ (C. Cons. art. L. 132-1), parece, precisamente, estender sua aplicação ao profissional que não intervém no quadro estrito de sua atividade (por exemplo, o vendedor a varejo de bebidas que compra um extintor de incêndio ou o agente imobiliário que compra um sistema de alarme para seus estabelecimentos) e pode, pois, na operação em causa, ser considerado como um não-profissional, isto é, um profano, mesmo que ele não contrate para a satisfação de um interesse estritamente pessoal ou familiar<sup>46</sup>.

Assim, por exemplo, a empresa que estipula um contrato de arrendamento mercantil de um veículo com outra empresa, com o escopo de utilizá-lo no âmbito de sua atividade profissional, não pode ser vista como destinatária final de tal produto e, via de conseqüência, ser considerada consumidora, pois ausente se afigura o elemento teleológico do conceito de consumidor, qual seja, a destinação final.

Nessa hipótese, porém, entendemos - na esteira da doutrina italiana que começa a ser construída a partir da interpretação das disposições, do *Codice Civile*, que disciplinam os contratos de consumo - que a empresa arrendatária do veículo, se for fraca economicamente em relação à arrendante (normalmente um banco), pode pleitear

<sup>46</sup> *La protection des consommateurs*, Paris: Dalloz, 1996, p. 14-15.

a extensão analógica da aplicação do disposto no art. 51 do Código de Defesa do Consumidor à relação jurídica mercantil que estabeleceu com a contraparte, embora, tecnicamente, não se enquadre no conceito jurídico de consumidor consagrado pelo CDC, sob o argumento de que tal extensão se justifica diante de sua debilidade nessa relação, a justificar a aplicação da Lei de Defesa do Consumidor, que protege o consumidor contra cláusulas abusivas e outras práticas comerciais ilícitas, justamente porque ele é a parte fraca (*dèbole*, no dizer dos italianos) no contrato concluído com a empresa. *Ubi eadem est ratio legis, eadem debet esse legis dispositio*.

Cumprido salientar, todavia, que a aplicação extensiva e analógica do CDC a contratos comerciais ou civis —que não se traduzem em relação de consumo— não pode ser, todavia, em ações coletivas a cargo do Ministério Público, porque este, no sistema legal vigente, não detém legitimação para promover, em tema de relações contratuais, a defesa coletiva daqueles que adquirem ou utilizem um produto ou serviço com finalidade empresarial ou profissional e, por isso, como vimos linhas atrás, de forma circunstanciada, não ostentam a qualidade de consumidor. Noutros termos, o Ministério Público só pode ajuizar ação civil pública, visando ao reconhecimento da abusividade de cláusulas contratuais —p. ex., as contrárias à boa-fé ou equidade—, com a conseqüente declaração de sua nulidade, proibição de sua aplicação nas avenças já concluídas e inibição de sua inclusão nos pactos futuros, se elas estiverem incorporadas nos chamados *contratos de consumo*, ou seja, nos contratos concluídos entre fornecedores (profissionais) e consumidores (não-profissionais)<sup>47</sup>.

**Marco Antonio Zanellato,**  
**procurador de Justiça,**  
**coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Justiça**  
**do Consumidor do Estado de São Paulo,**  
**mestre e doutorando em Direito Civil pela USP,**  
**membro da Comissão da SDE/MJ encarregada de apresentar sugestões**  
**à Coordenação do Comitê Técnico nº 07 (CT-07) do MERCOSUL,**  
**professor de Ética e Direito do Consumidor na FAAP-MBA**

<sup>47</sup> No Estado de São Paulo, a Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 734, de 26.11.93), estabelece, no artigo 295, inciso VII, que incumbe ao Promotor de Justiça do Consumidor a “defesa dos interesses difusos ou coletivos relacionados com o consumidor”. Tal disposição, à evidência, só alcança o consumidor, e não aquele que, por ser igualmente fraco, apareça na mesma situação de fraqueza do consumidor. Estes não restarão desprotegidos, pois poderão buscar sua defesa, invocando a aplicação extensiva e analógica do CDC, em ações individuais ou coletivas, propostas por representantes da classe ou categoria em que se inserem (por exemplo, certa categoria de micro-empresários).



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Carlos Ferreira. *Os direitos dos consumidores*. Coimbra: Almedina, 1982.
- ALPA, Guido. *Il diritto dei consumatori*. Seconda edizione. Roma-Bari: Editora Laterza, 1996.
- ALPA, Guido. *La legge sui diritti dei consumatori e delle loro associazioni*, in *Codice del consumo e del risparmio* (a cura de Guido Alpa). Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 1999, p. 137-147.
- ALPA, Guido e CHINÉ, G. *Consumatore (protezione del) nel diritto civile*, in *Digesto IV*, vol. XV Civile. Torino, 1997, p. 541 e ss.
- ALVISI, Chiara. *Alcune riflessioni sul recepimento della Diretiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993 nel regno unito ad opera dell'unfair terms in consumer contracts regulations 1994, si 1994/3159 del 14.12.1994, entrata in vigore il 1º luglio 1995*, in *Clausole "vessatorie" e "abusive". Gli articoli 1469 – bis ss c.c. e i contratti con consumatore* (coord. de Ugo Ruffolo). Milano: Giuffrè Editore, 1977.
- AMIGO, Manuel Garcia. *Leciones de Derecho civil. Teoria general de las obligaciones y contratos*. Madrid: McGraw-Hill, 1995.
- ARCHAMBAULT, Nicole. *Champ d'application de la loi sur la protection du consommateur*, (1980-1981) 54 *F.P du B.* 1-656, 5.
- BEAUCHARD, Jean. *Droit de la distribution et de la consommation*. Première édition. Paris: Presses Universitaires de France, 1996.
- BONATTO, Cláudio e MORAES, Paulo Valério Dal Pai. *Questões controvertidas no código de defesa do consumidor*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.
- BOURGOIGNIE, Thierry. *O conceito jurídico de consumidor*, excerto do livro *Éléments pour une théorie du droit de la consommation*. Bruxelles: Story Scientia, 1988, revisto, modificado e atualizado pelo autor. Trad. de Ana Lúcia Amaral. in *Revista de Direito do Consumidor*, n. 2. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991, pp. 7-51.
- CALAIS-AULOY, Jean. *Les clauses abusives en droit français*, in *Les clauses abusives dans les contrats types en France et en Europe, Actes de la table ronde du 12 décembre 1990, sous la direction de JACQUES GHESTIN*. Paris: LGDJ, 1991.
- CALAIS-AULOY, Jean e STEINMETZ, Frank. *Droit de la consommation*. 4e édition. Paris: Dalloz, 1996.
- CAUSSE, Hervé. *De la notion de consommateur*, in *Après le code de la consommation, grands problèmes choisis. Actes du colloque du 24 février 1994 de l'Université de Reims*. Direction J. Calais-Auloy et Hervé Causse. Paris: Librairie de la Cour de Cassation, 1995, p. 22-34.
- COELHO, Fábio Ulhoa. *Comentários ao código de proteção ao consumidor obra coletiva*. São Paulo: Saraiva, 1991, p. 148 e ss.
- COMPARATO, Fábio Konder. *Ensaio e pareceres de Direito empresarial*. Rio de Janeiro: Forense. 1978.
- CORNU, Gérard. *Rapport sur la protection du consommateur et l'exécution du contrat en droit français*, *Travaux de L'Association Henri Capitant, Journées Canadiennes de 1973, La protection des consommateurs*, Paris, 1975.
- DONATO, Maria Antonieta Zanardo. *Proteção ao consumidor: conceito e extensão*. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais, 1993.
- FERRIER, Didier. *La protection des consommateurs*. Paris: Dalloz, 1996.

- ITURRASPE, Jorge Mosset. *Defensa del consumidor. Ley 24.240*. Santa Fe: Rubinzal – Culzoni Editores, 1993.
- LEÃES, Luiz Gastão Paes de Barros. *As relações de consumo e o crédito ao consumidor, in Lei de defesa do consumidor* (Coord. de Geraldo Vidigal). São Paulo: IBCB, 1991.
- L'HEUREUX, Nicole. *Droit de la consommation*. 4e édition, Québec: Les Éditions Yvon Blais, 1993.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. Trad. de Vera Maria Jacob de Fradera. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.
- LOWE, Robert e WOODROFFE, Geoffrey. *Consumer law and practice*. Fourth edition. Londres: Sweet and Maxwell, 1995.
- MANDELBAUM, Renata. *Contratos de adesão e contratos de consumo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1996.
- MARLEIX, P. *et al. Le code de la consommation*. Édition commentée. Paris: Éditions Prat, 1996, p. 114 e ss., especialmente o Capítulo II.
- MARQUES, Cláudia Lima. *Contratos no código de defesa do consumidor*. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1998.
- MARQUES, Cláudia Lima. Código Civil alemão muda para incluir a figura do consumidor: renasce o “direito civil geral e social”? In: *Revista Trimestral de Direito Civil*, Rio de Janeiro: Padma, v. 3 (julho/setembro 2000), p. 269-274.
- MASSOL, Georges *et al. Loi sur la protection du consommateur. Texte annoté*. 5e édition. Société québécoise d'information juridique. Québec, 1993.
- MEUNIER, Pierre B. *La nouvelle loi du Québec sur la protection du consommateur – Loi 72*, (1979) Meredith Mem. Lect. 1-25, 8.
- MEYERS, Albert L. *Elementos de economia moderna*. Trad. brasileira. Rio de Janeiro: Livro Ibero-Americano, 1962.
- NERY JUNIOR, Nelson. *Da proteção contratual, in Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998, p. 342-343.
- PIZZIO, Jean Pierre. *Code de la consommation*. 2e édition, Paris: Montchrestien, 1996.
- RUFFOLO, Ugo. *Clausole “vessatorie” e “abusive”. Gli articoli 1469 – bis ss. C.c. e i contratti con consumatore*. Milano: Giuffrè Editore, 1997.
- RUFFOLO, Ugo. *Le clausole vessatorie nei contratti con i consumatori, commentario agli articoli 1469 – bis – 1469 – sexies del Codice civile*. Coord. de Guido Alpa e Salvatore Patti. Milano: Giuffrè Editore, 1997.
- STIGLITZ, Gabriel A. e STIGLITZ, Rúben. *Derechos y defensa de los consumidores*. Buenos Aires: Ediciones La Rocca, 1994.
- VIDIGAL, Geraldo. *A lei de defesa do consumidor – sua abrangência, in Lei de Defesa do Consumidor* (Coord. de Geraldo Vidigal). São Paulo: IBCB, 1991.
- WALD, Arnaldo. *O direito do consumidor e suas repercussões em relação às instituições financeiras, in Lei de Defesa do Consumidor* (Coord. de Geraldo Vidigal). São Paulo: IBCB, 1991.

**O CÓDIGO DE DEFESA  
DO CONSUMIDOR EM FACE  
DO NOVO CÓDIGO CIVIL**

**Adalberto Pasqualotto**



# O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR EM FACE DO NOVO CÓDIGO CIVIL

*Adalberto Pasqualotto*

**RESUMO:** 1. Introdução. 2. Os limites de aplicação do CDC. 2.1. A polêmica doutrinária entre maximalistas e finalistas. 2.2. As posições da jurisprudência. 2.2.1. Contratos com instituições financeiras. 2.2.2. Outros contratos. 3. O novo Código Civil. 3.1. Posição de centralidade. 3.2. O CDC como lei especial e o CC como lei geral. 3.2.1. Disposições comparadas entre o CDC e o novo CC. 4. Conclusão.

## 1. INTRODUÇÃO

O surgimento do CDC no cenário jurídico brasileiro ocorreu num momento de grande defasagem do direito civil frente à realidade social. O Código Civil de 1916, superado pelas grandes transformações políticas, econômicas e sociais havidas no século XX, sofreu dois desgastes acentuados. De um lado, matérias que eram objeto de sua regulação foram transformadas em leis especiais, dando lugar aos chamados micro-sistemas, para cuja existência Orlando Gomes alertava em 1983.<sup>1</sup> A primeira grande migração foi a das leis trabalhistas, ainda na década de 40. O direito de família refletiu a mudança dos costumes. A concentração urbana ditou a necessidade de sucessivas leis especiais de inquilinato. Um sistema foi estruturado para proporcionar acesso à casa própria, com articulação de diversos negócios jurídicos, desde a incorporação imobiliária até o financiamento aquisitivo através de mútuo bancário, além dos seguros com função de garantia do mutuante e de quitação em favor dos beneficiários do mutuário. Tudo isso levou a um desprestígio do Código Civil como lei básica reguladora da vida do cidadão, abalando a idéia de hegemonia legislativa, dominante no conceito de codificação. Por outro lado, a parte principiológica do direito das obrigações carecia substituir os princípios do individualismo e do voluntarismo, conseqüências do liberalismo, por outros que refletissem a realidade desigual emergente

---

<sup>1</sup> *A caminho dos micro-sistemas. Novos Temas de Direito Civil.* Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 40-50.

da sociedade massificada, que, mercê da concentração de poder econômico nas grandes empresas, derrotou a idéia de liberdade contratual, colocando em seu lugar a indefectibilidade dos contratos de adesão. Se a lei não mudava, já que o projeto de Código Civil, remetido ao Congresso em 1975 não lograva progredir, a jurisprudência fez a sua parte, em grande medida instigada por uma doutrina de vanguarda, apesar de assim a todos não parecer, e lentamente passou a reger à margem do Código Civil e de seus princípios superados uma nova dinâmica das relações contratuais, inspirada na superação das desigualdades por uma dimensão solidarística, que colocava o contrato na perspectiva de uma cooperação em busca de uma finalidade comum, com base na boa fé.<sup>2</sup>

Quando a jurisprudência começava a jogar esse importante papel, decidindo, por exemplo, que nos contratos de adesão a interpretação devia favorecer ao aderente, surgiu em 1990 o Código de Defesa do Consumidor, tocado pelos novos ventos que sopraram da Assembléia Constituinte, em virtude da retomada da plenitude democrática, e da Constituição cidadã de 1988. Foram nela traçadas as diretrizes básicas do Código de Defesa do Consumidor: um direito subjetivo público do cidadão frente ao Estado (art. 5º, inciso XXXII) e princípio impostergável da atividade econômica (art. 170, inciso V).

Era inevitável que o caráter principiológico do CDC contagiasse o direito privado, carente de renovação. Deu-se então um desencontro de idéias sobre os limites de aplicação do CDC: deveriam ser contidos na regulação das relações de consumo ou se expandiriam, a partir da própria ferramentaria conceitual do CDC, regendo também relações jurídicas extraconsumo? No centro do debate estava a verdadeira compreensão de relação de consumo ou, mais especificamente, a precisão do conceito de consumidor.

Como observou Antônio Herman BENJAMIN ainda em 1988, contemplando então apenas o direito estrangeiro, considerações políticas atuam no sentido de ampliar ou restringir o conceito de consumidor, a partir do qual se estabelecerá a dimensão da comunidade a ser tutelada pela lei especial.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Como exemplos dessa doutrina podem ser destacados diversos textos de Orlando Gomes, especialmente os reunidos no livro **Transformações gerais do direito das obrigações**, primeira edição de 1967 (Ed. Revista dos Tribunais); COUTO E SILVA, Clóvis V. **A obrigação como processo**. São Paulo: José Bushtasky, 1976; e textos deste mesmo autor e de Mário Júlio de Almeida Costa em **Estudos de direito civil brasileiro e português** (São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980), resultantes da I Jornada Luso-brasileira de Direito Civil, realizada em Porto Alegre.

<sup>3</sup> *O conceito jurídico de consumidor*. **Revista dos Tribunais** nº 628. São Paulo, fevereiro, 1988. p. 69-79.

Mais de dez anos após a entrada em vigor do CDC, a polêmica ainda não está superada, não obstante a existência de elementos doutrinários e jurisprudenciais significativos. É nesse cenário ainda indefinido que vem a lume o novo Código Civil, fato que, paradoxal apenas em aparência, contribui para o esclarecimento da questão.

## 2. OS LIMITES DE APLICAÇÃO DO CDC

O CDC tem quatro conceitos de consumidor. O conceito básico é o do art. 2º, *caput*, que define: “Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final”.

A este são acrescentadas três estipulações equiparativas.

O parágrafo único do mesmo art. 2º, dando atenção aos interesses coletivos, dispõe: “Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo”.

O art. 17, visando proteger aqueles que circunstancialmente possam sofrer danos em consequência da fatalidade de se encontrarem nas adjacências de um lugar onde aconteça um acidente causado pelo defeito de um produto ou serviço, determina que, para os efeitos da responsabilidade do fornecedor pelo fato assim qualificado, “equiparam-se aos consumidores todas as vítimas do evento”.

Finalmente, o art. 29 estende a proteção legal a todas pessoas, determináveis ou não, expostas a práticas comerciais e contratuais.

Diante das possibilidades exegéticas do conceito de consumidor, podem ser sintetizadas as seguintes alternativas para definir um ato de consumo:

- Um bem pode ser adquirido com finalidade de negócio oneroso, para ser alienado no mesmo estado de sua aquisição. É a atividade típica do comerciante. Alguma voz isolada chegou a defender essa aquisição como consumo.<sup>4</sup> Não vingou por absoluta falta de sustentação. É uma aquisição meramente intermediária, ato de comércio puro;

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, decisão isolada da 3ª Câmara Cível do TJ-RS (AI 596.235.317), entendendo que “compra e venda de automóvel de empresa dedicada ao comércio de automóveis constitui relação de consumo amparada pelo CDC, ainda que o adquirente tenha por atividade a intermediação de veículos”.

- A aquisição pode ter finalidade de transformação e incorporação do bem adquirido em outro bem. É atividade tipicamente industrial. O bem adquirido constitui insumo do bem a ser produzido, voltando ao mercado depois de sofrer transformação ou incorporação. É o caso das matérias-primas, como a borracha que se transforma em pneu. Também pode dar-se a incorporação: os pneus como componentes do automóvel;

- O bem não é adquirido com finalidade de transformação ou incorporação, mas para uso instrumental em uma atividade-fim. Sua utilização ocorre conforme a finalidade específica do bem adquirido, porém, em caráter auxiliar de uma atividade produtiva. É o caso dos computadores e de todo material próprio de escritório, que são utilizados na divisão administrativa de uma indústria;

- Para uma última e mais restrita concepção, só é consumo a aquisição ou utilização sem finalidade vinculada diretamente (como insumo) nem indiretamente (como uso instrumental) a qualquer atividade econômica.

As três últimas correntes são as mais importantes, sendo fundamental desde logo estrear as posições diametrais, posto que o uso instrumental ou acessório é concepção intermediária. Essas duas posições mais extremas divergem em torno da aquisição fática ou econômica de um bem.

## **2.1. A polêmica doutrinária entre maximalistas e finalistas**

A expressão destinatário fático é usada como oponente de destinatário econômico.<sup>5</sup> O primeiro seria o adquirente ou o usuário que retira o bem de circulação, independentemente da finalidade particularmente vai atribuir-lhe. Realiza, portanto, o fato da retirada do bem de circulação. Para a teoria maximalista, esse ato é de consumo, mesmo que o praticante seja uma empresa que venha a utilizar o produto como insumo de sua produção. Já na expressão destinatário econômico só é compreendido como consumidor quem se encontra na etapa derradeira da atividade econômica. Esta corrente aproveita conceitos da teoria econômica, segundo a qual

---

<sup>5</sup> Nem sempre as expressões destinatário fático e destinatário econômico são empregadas uniformemente, havendo às vezes inversão de sentido. Resolvemos adotar aquele que é o dominante. Assim, temos por destinação fática a exclusivamente objetiva, que inclui a incorporação, a transformação e o uso instrumental, conforme definimos antes; e por destinação econômica, apenas a que corresponde à teoria finalista.



as atividades econômicas compreendem produção, circulação, distribuição e consumo. Portanto, só seria protegido pelo CDC o destinatário final da produção, um consumidor *stricto sensu*. Os seguidores desse pensamento são identificados na doutrina do direito do consumidor como finalistas.

O conceito econômico de consumidor foi exposto por Geraldo VIDIGAL, que afirma ser impossível confundir bens finais e bens intermediários. Por isso mesmo, a empresa nunca é consumidora, porque se dedica a atividades produtivas. Conclui que o conceito de consumidor no CDC é eminentemente econômico, tutelando apenas o destinatário final das atividades econômicas.<sup>6</sup>

Na posição oposta está, dentre outros, Antônio Carlos EFING, para quem o CDC é um regulamento geral do mercado de consumo. Entende a definição do art. 2º como sendo puramente objetiva, não importando a finalidade da aquisição ou do uso do produto ou serviço, podendo até mesmo haver intenção de lucro.<sup>7</sup>

Um critério técnico-contábil foi proposto por Zelmo DENARI. Os insumos utilizados no processo produtivo da empresa integram o ativo circulante, enquanto que os insumos, que não são incorporados ao processo de produção, compõem o ativo imobilizado. Só os bens que fazem parte do ativo imobilizado são objetos de relação de consumo.<sup>8</sup>

Thierry BOURGOIGNIE aceita profissionais como consumidores, desde que não exista similitude entre o bem ou o serviço objeto do pretendido ato de consumo e a sua atividade produtiva habitual e, cumulativamente, que o volume de seus negócios na qualidade de fornecedor não exceda um certo limite (por hipótese: que se tratasse de uma microempresa).<sup>9</sup>

Marcos Maselli GOUVÊA serve-se do conceito de fundo de comércio para adotar uma linha conciliadora entre as correntes maximalista e finalista. Não seria consumo a aquisição de insumos com finalidade de incorporação ou transformação, mas comportaria classificação como destinatário final o comerciante que adquirisse

---

<sup>6</sup> *A lei de defesa do consumidor: sua abrangência*. Cadernos ICBC 22: lei de defesa do consumidor. São Paulo, ICBC, 1991, 5-27.

<sup>7</sup> *Contratos e Procedimentos Bancários à Luz do Código de Defesa do Consumidor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999. p. 46.

<sup>8</sup> *Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto*. Coord. GRINOVER, Ada Pellegrini. 5ª ed., revista, atualizada e ampliada. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998: 166.

<sup>9</sup> *O conceito jurídico de consumidor*. *Direito do Consumidor*. São Paulo, v. 2, p. 7-51 [1992].

bens que se vinculam ao seu fundo de comércio, como as prateleiras de uma loja, desde que se destinassem, em última análise, ao atendimento do consumidor.<sup>10</sup>

## 2.2. As posições da jurisprudência

As decisões dos tribunais refletiram o dissenso doutrinário, algumas se pautando pela teoria finalista, outras pela maximalista. Nesse passo, alcançou grande importância a aplicação do CDC aos contratos de mútuo bancário, através do art. 29, CDC, o que somou pontos em favor da teoria maximalista, muito mais por um erro de perspectiva do que por maior correção de sua posição relativamente à teoria finalista.

### 2.2.1. Contratos com instituições financeiras

O erro de perspectiva consiste em pensar que tão-somente a teoria maximalista justificaria a aplicação do CDC aos mútuos bancários. O art. 29 é um permissivo de aplicação analógica do CDC a relações extraconsumo, nas quais, todavia, esteja presente a vulnerabilidade. Sendo o CDC lei especial das relações de consumo, é possível sua aplicação em relações jurídicas outras, que apresentem a mesma nota típica da vulnerabilidade, e que não disponham de disciplina particular.

Antonio Janyr DALL'AGNOL JÚNIOR, em artigo de doutrina, sintetizou a hermenêutica dominante do art. 29, ao afirmar que, em face da estipulação equiparativa ali ostentada, não há razão para se lançar mão do conceito de consumidor em sentido estrito, constante do art. 2º, *caput*.<sup>11</sup>

À base desse entendimento foi construída a jurisprudência favorável à aplicação do CDC aos contratos bancários, a partir de dois acórdãos do extinto Tribunal de Alçada do Rio Grande do Sul.

O primeiro tratava de uma empresa que mantinha contrato de crédito rotativo. Como os juros não estavam expressamente estipulados no contrato, o banco aplicou livremente a variação das taxas no mercado. A empresa ajuizou ação declaratória negativa do débito, foi julgada improcedente, mas o Tribunal reformou a sentença,

---

<sup>10</sup> *O conceito de consumidor e a questão da empresa como destinatário final. Direito do Consumidor*, n. 23-24. São Paulo: jul.-dez. 1997, p. 187-198.

<sup>11</sup> *Direito do consumidor e serviços bancários e financeiros: aplicação do CDC nas atividades bancárias. Revista de Direito do Consumidor*, n. 27. São Paulo: jul.-set. 98, p. 7-17.

anulando os lançamentos considerados abusivos e limitando os juros à taxa legal de 6% ao ano. Para acolher a pretensão da devedora, o Tribunal aplicou o conceito ampliativo de consumidor, através do art. 29, CDC.<sup>12</sup>

No segundo caso, ao contrário, os juros estavam expressamente estipulados no contrato, mas o banco dispunha de poderes que o autorizavam a alterar a taxa unilateralmente. Novamente o Tribunal aplicou o conceito ampliativo de consumidor do art. 29, afirmando que o CDC rege as operações bancárias que sejam relações de consumo. Considerou que os juros são “o preço” do mútuo e anulou a cláusula contratual que permitia a sua alteração unilateral, bem como outra, que continha mandato em favor do banco.<sup>13</sup>

No Rio Grande do Sul essas duas decisões fizeram escola, sendo seguidas de outras, de alcance variável, ora aplicando o art. 29 irrestritamente ao financiamento da aquisição de bens<sup>14</sup> ou em razão das práticas de mercado<sup>15</sup>, ora restringindo a aplicação do CDC a não haver o repasse dos custos de financiamento.<sup>16</sup>

Em outros tribunais, nem sempre houve aplicação do CDC para beneficiar a empresa. Assim o acórdão mineiro, que proclamou: “A pessoa jurídica, que se dedica à atividade mercantil não é destinatária final de capital mutuado, pois este é meio para a execução da mencionada atividade”.<sup>17</sup>

A jurisprudência de Minas Gerais parece ter assumido posição oposta à do Rio Grande do Sul. Outro acórdão decidiu que “a pessoa jurídica, que se dedica à atividade mercantil não é destinatária final de capital mutuado, pois este é meio para a execução da mencionada atividade”.<sup>18</sup>

O STJ respaldou entendimento semelhante ao decidir que, “tratando-se de financiamento obtido por empresário, destinado precipuamente a incrementar a sua atividade negocial, não se podendo qualificá-lo, portanto, como destinatário final,

---

<sup>12</sup> ACv 192.180.076, 3ª CCv do TARGS, Rel. Dr. Paulo Herdt, 24/9/92.

<sup>13</sup> ACv 193.051.216, 7ª CCv do TARGS, Rel. Dr. Antonio Janyr Dall'Agnol Jr., 19/5/93.

<sup>14</sup> ACv 197.267.792, 21ª CCv TJ-RS, Rel. Des. Francisco José Moesch, j. 22/12/99

<sup>15</sup> “A pessoa jurídica também se equipara a consumidor, se exposta às práticas previstas no CDC (art. 29) (...)” (ED 70-000.085.370, 10ª CCv TJ-RS, Rel. Des. Orlando Heeman Júnior, j. 1/6/2000).

<sup>16</sup> “Não repassados os custos a terceiros, o tomador de empréstimo é destinatário final, sendo uma relação de consumo típica. (...)” (ACv 599.102.183, 18ª CCv TJ-RS, Rel. Des. Wilson Carlos Rodycz, j. 12/8/99).

<sup>17</sup> ACv 0288088-4, 2ª CCv TAMG, Rel. Juiz Manuel Saramago, 14/9/99

<sup>18</sup> ACv 0288088-4, 2ª CCv TAMG, Rel. Juiz Manuel Saramago, 14/9/99.

inexistente é a pretendida relação de consumo” negando aplicação ao caso do Código de Defesa do Consumidor.<sup>19</sup>

A orientação geral do STJ, no entanto, generaliza a aplicação do CDC aos contratos bancários, sem maior distinção entre consumidores *stricto sensu* e equiparados. Assim: “As instituições bancárias são regidas pela disciplina do Código de Defesa do Consumidor, sendo possível a revisão dos contratos sob a sua ótica;”<sup>20</sup> “O Código de Defesa do Consumidor (Lei 8.078/90) é aplicável sobre todos os contratos de financiamento bancário firmados entre as instituições financeiras e seus clientes;”<sup>21</sup> “As disposições do Código de Defesa do Consumidor são aplicáveis aos contratos bancários”.<sup>22</sup> Faz exceção a essa tendência a decisão da 4ª Turma, em acórdão relatado pelo Min. Barros Monteiro: “Tratando-se de financiamento obtido por empresário, destinado precipuamente a incrementar a sua atividade comercial, não se podendo qualificá-lo, portanto, como destinatário final, inexistente é a pretendida relação de consumo”.<sup>23</sup>

Uma decisão mineira exigia prova da vulnerabilidade da empresa e do desequilíbrio do contrato com o banco como condição de reconhecimento da existência de relação de consumo, cabendo à empresa o ônus de provar.<sup>24</sup>

Em São Paulo, contratos com instituições financeiras também encontraram restrições a conceito ampliado de consumidor na área do *leasing*: “Arrendamento mercantil – ‘Leasing’. Código de Defesa do Consumidor. Inaplicabilidade. A empresa nunca é consumidora”.<sup>25</sup>

## 2.2.2. Outros contratos

A mesma exigência foi repetida em outra decisão mineira, em questão que não envolvia contrato bancário: “A pessoa jurídica que exerce atividade econômica visando obter lucro com serviço ou produto adquirido de terceiro, sem demonstrar condição de vulnerabilidade na realização do negócio jurídico, não é consumidor para efeito da tutela do CDC”.<sup>26</sup>

<sup>19</sup> RESP 218.505-MG, Rel. Min. Barros Monteiro, j. 16/9/99.

<sup>20</sup> RESP 341.672-RS, 4ª T., Rel. Min. Aldir Passarinho Júnior, 5/2/2002.

<sup>21</sup> RESP 334.175-RS, 4ª T., Rel. Min. César Asfor Rocha, 27/11/2001.

<sup>22</sup> AGA 399.490-RS, 3ª T., Rel. Min. Nancy Andrighi, 12/11/2001.

<sup>23</sup> RESP 218.505-MG, 4ª T. STJ, Rel. Min. Barros Monteiro, 16/9/99, unânime.

<sup>24</sup> AI 0276419-8, 3ª CCv TAMG, Rel. Juiz Edilson Fernandes, 28/4/99.

<sup>25</sup> ACv. Nº 516.778 – 1ª CCv, 2ª TACSP, Rel. Juiz Magno Araújo, 18/5/98.

<sup>26</sup> ACv 021748889-0, 4ª CCv TJ-MG, Rel. Juíza Maria Elza, j. 5/9/96.

Fora dos contratos bancários, a jurisprudência do Rio Grande do Sul também demonstrava tendência maximalista. Por exemplo: “A pessoa jurídica que adquire máquina a ser utilizada em seu processo produtivo caracteriza-se como consumidor, frente à empresa que lhe vendeu o equipamento. Trata-se, no caso, de bem cujo destinatário final é a compradora”.<sup>27</sup>

Esse mesmo tema mereceu tratamento oposto em São Paulo: “No conceito legal de consumidor, destaca-se a destinação final da aquisição do produto ou serviço. Assim, a empresa que adquire bens, produtos ou serviços ‘para utilizá-los como insumos, ou como instrumento de trabalho’ não será consumidora para efeito de tutela do CDC (...)”.<sup>28</sup>

Um acórdão do STJ sinalizou uma posição intermédia no uso instrumental de um produto que não sofra transformação ou incorporação: “A expressão “destinatário final”, constante da parte final do art. 2º do Código de Defesa do Consumidor, alcança o produtor agrícola que compra adubo para o preparo do plantio, à medida que o bem adquirido foi utilizado pelo profissional, encerrando-se a cadeia produtiva respectiva, não sendo objeto de transformação ou beneficiamento”.<sup>29</sup>

A interpretação generosa do CDC no Rio Grande do Sul estendeu-se inclusive à área de responsabilidade civil do fornecedor por vício do produto, favorecendo o comerciante frente ao industrial. Assim aconteceu quando um sorveteiro obteve indenização do fabricante porque uma máquina derretedeira e temperadeira de chocolate que adquirira apresentava vazamento de óleo.<sup>30</sup>

Nesse mesmo sentido, de verdadeira substituição do Código Civil pelo CDC, foi decidida pelo tribunal gaúcho demanda em favor de uma academia de ginástica

<sup>27</sup> AI 599.397.494, 10ª CCv, TJ-RS, Rel. Des. Luiz Lúcio Merg, j. 12/8/99

<sup>28</sup> ACv 536.207-00/8, 2º TAC-SP, Rel. Juiz Celso Pimentel, j. 26/11/98, *in* RT, 763:268.

<sup>29</sup> RESP 208.793, 3ª T. STJ, Rel. Min. Carlos Alberto Direito, 18/11/99.

<sup>30</sup> “CONSUMIDOR. CONTRATO DE COMPRA E VENDA DE MÁQUINA DERRETEDEIRA E TEMPERADEIRA DE CHOCOLATE. EQUIPAMENTO INADEQUADO PARA A PRODUÇÃO DE ALIMENTOS. DEFEITO DE FABRICAÇÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO FABRICANTE RECONHECIDA, INDEPENDENTEMENTE DE MORA OU CULPA.

“Independentemente da mora na entrega do produto, ou de culpa, o fabricante responde, perante o adquirente, pelo defeito de máquina derretedeira e temperadeira de chocolate, provado que a bomba existente no equipamento está sujeita a risco de contaminação por lubrificantes, revelando-se inadequada para a produção de alimentos. Inteligência dos arts. 12 e 18, do CDC” (ACv 598.410.884, 9ª CCv TJ-RS). No mesmo sentido: ACv 597.067.024, TJ-RS. Certas decisões lembram a jurisprudência sentimental, promovida pelo *bom juiz* Magnaud no tribunal de primeira instância de Château-Thierry, França (1889-1904). Imbuído de idéias humanitárias, o magistrado mostrava-se clemente com os fracos e severo com os opulentos, variando a interpretação da lei por critérios religiosos ou políticos. Acabou por encontrar melhor acomodação ao seu estilo na Câmara dos Deputados (MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e aplicação do direito**. 9ª ed., RJ: Forense, 1979. p. 83).

que adquirira uma piscina cujo sistema de aquecimento revelou-se ineficiente. A empresa adquirente obteve indenização do fabricante com fundamento no CDC.<sup>31</sup>

Também na área de responsabilidade pela qualidade do produto divergia a jurisprudência mineira: “Compra e venda. Vício redibitório. Consumidor. Indenização. Decadência. Prazo. A pessoa jurídica que exerce atividade econômica visando obter lucro com serviço ou produto adquirido de terceiro, sem demonstrar condição de vulnerabilidade na realização do negócio jurídico, não é consumidor para efeito da tutela do CDC (...)”.<sup>32</sup>

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro igualmente demonstrou tendência finalista ao decidir que “o serviço de hospedagem, contratado por pessoa jurídica, como meio de realização de sua finalidade social, não está sujeito às regras do Código de Proteção ao Consumidor, por não se tratar de relação de consumo, já que aquela não será a sua destinatária final”. Tratava-se de empresa de eventos que contratara hospedagem em hotel para convidados por ocasião de um grande prêmio automobilístico internacional e posteriormente cancelara unilateralmente as reservas, recusando-se ao pagamento da multa contratual. A devedora alegou que o contrato era de adesão e feria as normas do CDC, não logrando êxito na tentativa de se caracterizar como consumidor.<sup>33</sup>

A decisão mais importante na matéria foi tomada pelo Supremo Tribunal Federal. A empresa brasileira Teka, fabricante de toalhas e produtos afins, foi vencida pela exportadora irlandesa de algodão, Aiglon, em demanda contratual decidida por arbitragem no exterior. A vencedora ingressou no STF com pedido de homologação de sentença estrangeira, que foi contestado pela vencida. Um dos argumentos principais da empresa brasileira era que a arbitragem fora convencionada em contrato de adesão, sem a cautela de redação da cláusula compromissória em negrito. O STF decidiu que o contrato não era de adesão e que “o laudo exarado [na decisão arbitral] nada tem a ver com o Código Nacional de Defesa do Consumidor, para escusar-se a devedora da obrigação assumida, por não se aplicar à empresa importadora de produto destinado a consumidor final, conforme prevê o art. 2º, que define o consumidor como toda

---

<sup>31</sup> RJTJRGs, 164:170.

<sup>32</sup> ACv 02174889-0, 4ª CCv TJ-MG, Rel. Juíza Maria Elza, j. 5/9/96.

<sup>33</sup> ACv 7.265/96, 4ª CCv, TJ-RJ, Rel. Des. Marlan de Moraes Marinho, 18/12/97, in **Direito do Consumidor**, 23-24: 329-331.

‘pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como *destinatário final*’ (grifo do acórdão).<sup>34</sup> Induvidosamente, a corte suprema interpretou o conceito de consumidor em sentido econômico, segundo a teoria finalista, afastando a hipótese de que um insumo caracterize objeto de relação de consumo.

Comentando a decisão do STF, Cláudia LIMA MARQUES e Eduardo TURKIENICZ sintetizaram admiravelmente os argumentos da corrente finalista.<sup>35</sup>

*“Efetivamente, se a todos considerarmos ‘consumidores’, a nenhum trataremos diferentemente, e o direito especial de proteção imposto pelo Código de Defesa do Consumidor passaria a ser um direito comum, que já não mais serve para reequilibrar o desequilibrado e proteger o não-igual. (...) A definição do art. 2º é a regra basilar do código de Defesa do Consumidor e deve seguir seu princípio e sua ratio legis. É esta mesma ratio que incluiu no código de Defesa do Consumidor possibilidades de equiparação, de tratamento analógico e de expansão, mas não no princípio, sim na exceção. (...) Defendemos, pois, a necessária conjunção de fatores finalísticos, destinação fática e econômica do serviço, com base no art. 4º, I, do CDC (ratio de vulnerabilidade)”.*

*“(...) o Código de Defesa do Consumidor brasileiro não é um Código de ‘consumo’, como a consolidação legal francesa denominada Code de la consommation, nem é umalei geral sobre contratos de adesão comerciais e civis, concentrada no método do uso das cláusulas contratuais gerais, como a lei alemã de 1976, AGBGesetz. O Código de Defesa do Consumidor brasileiro concentra-se justamente no sujeito de direitos, visa proteger este sujeito, sistematiza suas normas a partir desta idéia básica de proteção de apenas um sujeito ‘diferente’ da sociedade de consumo: o consumidor”.*<sup>36</sup> *“Para todos os demais agentes*

<sup>34</sup> STF, Pleno, SEC (Sentença Estrangeira Contestada) 5.847-1, Rel. Min. Maurício Corrêa, 01/12/99. Íntegra do acórdão in **Revista de Direito do Consumidor**, nº 34. São Paulo, abr.-jun.2000, p. 253-263. A decisão do STF implicou julgamento de constitucionalidade da Lei nº 9.307/96 (lei de arbitragem).

<sup>35</sup> LIMA MARQUES, Cláudia; TURKIENICZ, Eduardo. *Caso Teka vs. Aiglon: em defesa da teoria finalista de interpretação do art. 2º do CDC*. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 36. São Paulo, out.-dez. 2000, p. 221-240.

<sup>36</sup> LIMA MARQUES, Cláudia; TURKIENICZ, Eduardo. *Caso Teka vs. Aiglon: em defesa da teoria finalista de interpretação do art. 2º do CDC*. **Revista de Direito do Consumidor**, n. 36. São Paulo, out.-dez. 2000, p. 221-240 [236].

*econômicos, especialmente para as pessoas jurídicas, o direito do consumidor é apenas um sistema limitador da livre iniciativa do caput do art. 170 da CF/88”.*

*“A teoria finalista, que defendemos, nada mais é do que uma interpretação conforme à Constituição (princípio constitucional da igualdade e direito fundamental do cidadão à proteção do Estado, enquanto consumidor – art. 5º, caput e inciso XXXII, da CF/88), interpretação conforme a nova ordem econômica constitucional (art. 170 da CF/88) e a importância da identificação do sujeito de direitos a tutelar de maneira especial, o consumidor”.*

### **3. O NOVO CÓDIGO CIVIL**

Após 27 anos de tramitação legislativa foi promulgado o novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10/1/2002), a entrar em vigor findo um ano de *vacatio legis*. Não há unanimidade a respeito da sua oportunidade e do seu mérito. No primeiro aspecto, críticos lembram a tendência à descodificação; no segundo, afirmam que o Código Civil nasce desatualizado, deixando à margem temas atuais, como a fertilização, agora a clonagem, o comércio eletrônico, e assim por diante.

#### **3.1. Posição de centralidade**

Ainda que não seja o lugar para discutir o novo Código Civil, é oportuno lembrar os três princípios fundamentais que orientaram a comissão de redação do anteprojeto, no dizer do seu coordenador, Miguel Reale: a eticidade, implicando a substituição do formalismo verificado no Código de 1916 por modelos hermenêuticos, de modo a permitir a contínua atualização dos preceitos legais levando em conta valores éticos como a boa-fé, os bons costumes e a função social dos direitos subjetivos; a socialidade, que marca o objetivo de superação do individualismo jurídico, temperando a liberdade contratual com a função social do contrato, estatuidando o princípio da interpretação mais favorável ao aderente nos contratos de adesão, reduzindo os prazos de usucapião, valorizando a natureza social da posse e submetendo o direito de propriedade à sua função econômica e social; a operabilidade, estabelecendo



soluções normativas facilitadoras da interpretação e aplicação do Código, tais como a clareza de distinção entre prescrição e decadência, a disciplina apartada das associações e das sociedades, a utilização de cláusulas gerais (boa-fé, probidade) e de preceitos de conteúdo indeterminado (onerosidade excessiva).<sup>37</sup>

O novo Código Civil não tem a pretensão hegemônica, própria das primeiras vagas codificatórias. A idéia que o anima é de centralidade do direito privado, articulando-se com as leis extravagantes numa relação do geral para o particular.

### **3.2. O CDC como lei especial e o CC como lei geral**

O CDC é a lei especial das relações de consumo. O que justifica a sua existência é a desigualdade provocada pelo mercado, onde um fator estrutural de desequilíbrio exige proteção à parte fraca. O desequilíbrio estrutural decorre da organização inerente às empresas e da concomitante desorganização própria dos consumidores individuais, que procuram atender suas necessidades com os bens e serviços oferecidos em condições impostas unilateralmente pelos fornecedores, de modo geral desfavoráveis aos seus interesses.<sup>38</sup>

A preservação do CDC como lei dos consumidores situa-se na raiz da corrente finalista, que deplora a aplicação indiscriminada como uma forma de regresso à igualdade formal, subvertendo o princípio de que a justiça deve tratar desigualmente os desiguais.

O novo Código Civil traz elemento importante na definição da questão que gerou a polêmica entre finalistas e maximalistas.

Ao promover a unificação das obrigações civis e comerciais, o Código Civil apresenta um novo livro na parte especial, que trata do direito de empresa. O empresário é assim caracterizado:

*Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.*

---

<sup>37</sup> Pronunciamento de Miguel Reale na Academia Paulista de Letras, em 29/11/2001.

<sup>38</sup> Sobre o ponto, LORENZETTI, Ricardo L. **Fundamentos do direito privado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 141.

O conceito é harmônico com o CDC, que define fornecedor no *caput* do art. 3º como quem desenvolve “atividades de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos” ou presta serviços. É interessante notar que a celeuma entre maximalismo e finalismo parece ter ignorado esse texto, que é expresso em considerar a transformação como atividade própria de fornecedor, além de consignar todas as etapas do processo econômico, antecedentes ao consumo: produção, distribuição e comercialização, além de algumas derivações (montagem, criação e construção, equivalentes à produção; importação e exportação, correspectivas da comercialização).

O art. 966 igualmente converge com a decisão citada do STF, que excluiu do conceito de destinatário final a utilização de algodão como matéria-prima da fabricação de toalhas (atividade de transformação).

Parece, assim, selada a sorte da disputa sobre o campo de aplicação do CDC, devendo prevalecer o postulado básico da corrente finalista, que sempre defendeu a preservação do CDC como lei especial.

De outra parte, o novo CC também irá contribuir para a correta aplicação do art. 29, CDC. Como já referido acima, foi especialmente através do art. 29 que a jurisprudência firmou-se na aplicação do CDC às atividades bancárias, sem maior discriminação entre destinatários de crédito de consumo (clientes pessoas físicas, portadores de cartões de crédito, mutuários dos sistemas de financiamento habitacional etc.) e clientes ou mutuários empresariais. A interpretação benévola do mesmo dispositivo igualmente propiciou desvios hermenêuticos em outros contratos não bancários, como também foi supra-referido. A segunda contribuição trazida pelo novo Código Civil a esse propósito vem no parágrafo único do já citado art. 966.

***Parágrafo único.*** *Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.*

Os comandos principal e acessório (*caput* e parágrafo único) do art. 966 determinam a aplicação da lei geral (Código Civil) ao empresário, excluindo dessa categoria, porém, os que exercem profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, aos quais será aplicável, por conseguinte, a lei especial (Código de Defesa do Consumidor), embora a atividade deles tenha natureza econômica, desde que

não estejam organizados empresarialmente. Será o caso de profissionais liberais que trabalhem por conta própria, pesquisadores, escritores, artistas. Na aquisição e utilização de instrumentos de trabalho e de material afim, não será levado em conta o seu uso instrumental, e sim a condição prevalecente de vulnerabilidade inerente ao conceito equiparativo de consumidor, do art. 29, CDC.

### 3.2.1. Disposições comparadas entre o CDC e o novo CC

Em breve comparação, sem a intenção de exaurir ou aprofundar a matéria, é possível separar em três grupos as disposições conexas do novo CC e do CDC. Algumas são convergentes, outras divergentes e outras mais, complementares.

No primeiro grupo, estão alguns princípios que revolucionam a orientação do Código Civil de 1916, especialmente na área contratual, indo ao encontro do caráter solidarista do CDC. Estão neste caso a função social do contrato e os princípios da probidade e da boa-fé.

*Art. 421. A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato.*

*Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé.*

No segundo grupo, encontram-se algumas disposições do novo Código Civil que estabelecem nítido contraste com matérias correlatas do Código de Defesa do Consumidor.

O CDC prevê como causa de revisão contratual a desproporcionalidade das prestações (art. 6º, V) e como prática abusiva o prevalecimento, pelo fornecedor, da fraqueza ou inexperiência do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe produtos ou serviços (art. 39, IV). O novo CC inclui a lesão entre os defeitos do negócio jurídico,<sup>39</sup> definindo-a como a

---

<sup>39</sup> Assim incorrendo na crítica feita por Orlando GOMES ao malogrado Projeto de Código das Obrigações. Dizia o mestre baiano que o relevante na lesão não é o eventual vício de vontade da vítima, mas sim o comportamento do explorador, cuja declaração de vontade não é, por óbvio, defeituosa, posto que intencional. E, sendo assim, já não se estaria diante de lesão, mas de usura, cujo fundamento é a reprovabilidade moral, por ofensa aos bons costumes, com a sanção conseqüente da nulidade, e não da anulabilidade. *In Transformações gerais do direito das obrigações.* São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980. p. 26-41.

assunção de obrigação manifestamente desproporcional ao valor da prestação oposta, em razão de premente necessidade ou inexperiência. Como se observa, a regra do art. 6º, V, CDC, não inclui o elemento subjetivo do dolo do aproveitador, o que está presente no art. 39, IV. Neste, por outro lado, está ausente a manifesta desproporção das prestações, que é exigida no novo Código Civil, bem como o elemento subjetivo.

O art. 423, do novo CC, dispõe que os contratos de adesão devem ser interpretados de maneira mais favorável ao aderente quanto houver cláusulas ambíguas ou contraditórias. O art. 47, CDC, determina a interpretação das cláusulas contratuais de maneira mais favorável ao consumidor, prescindindo de ambigüidade ou contradição. A interpretação pró-consumidor justifica-se pelo desequilíbrio estrutural do mercado, como já referido acima.

Ao prever a resolução do contrato por onerosidade excessiva, o novo CC exige a extrema vantagem da parte favorecida pelo desequilíbrio, o qual terá que decorrer de fatos extraordinários e imprevisíveis, como é próprio da teoria da imprevisão. O CDC não exige a vantagem do fornecedor correspondentemente à desvantagem do consumidor, e deixa ao exame judicial, sem exigência expressa, o caráter imprevisível e extraordinário do fato causador do desequilíbrio.

Finalmente, no último grupo, o novo CC apresenta disposições plenamente compatíveis com o intuito protetivo do CDC, inclusive mais amplas. Assim o parágrafo único do art. 927, que dispõe:

***Parágrafo único.*** *Haverá obrigação de reparar o dano, independentemente de culpa, nos casos especificados em lei, ou quando a atividade normalmente desenvolvida pelo autor do dano implicar, por sua natureza, risco para os direitos de outrem.*

As regras de responsabilidade civil do fornecedor pelo fato do produto ou do serviço, independentemente de culpa, previstas nos artigos 12 e 14, CDC, incluem-se na remissão do novo Código Civil a previsões legais específicas. Outras atividades de risco geradoras de dano fora das relações de consumo estarão abrangidas pela cláusula geral contida na parte final da disposição transcrita.

Outra inovação do CC, que poderá ser aproveitada supletivamente na aplicação do CDC, é o estado de perigo, assim definido:

*Art. 156. Configura-se o estado de perigo quando alguém, premido da necessidade de salvar-se, ou a pessoa de sua família, de grave*

*dano conhecido pela outra parte, assume obrigação excessivamente onerosa.*

***Parágrafo único.*** *Tratando-se de pessoa não pertencente à família do declarante, o juiz decidirá segundo as circunstâncias.*

O estado de perigo é considerado defeito do negócio jurídico e a obrigação assumida nessa circunstância é anulável.

Tendo em vista o caráter de lei geral do CC e de lei especial do CDC, as disposições daquele que são convergentes ou complementares com as deste em nada prejudicarão ao consumidor, podendo ser eventualmente aplicadas supletivamente em seu benefício. As disposições divergentes não serão aplicáveis ao consumidor, também em razão da especialidade.

#### **4. CONCLUSÃO**

A entrada em vigor do novo Código Civil brasileiro, em janeiro de 2003, nenhum prejuízo trará aos consumidores. O Código de Defesa do Consumidor é lei especial frente ao Código Civil e sua aplicação será beneficiada pela instituição do direito de empresa. Conceituando o empresário como quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços, a vigência do novo CC contribuirá para superar a polêmica entre maximalistas e finalistas, ficando reservada a proteção especial do CDC ao destinatário final econômico, excluída a hipótese de que a transformação, a incorporação ou o uso instrumental de produtos e serviços como insumos sejam confundidos com atos de consumo.

De outra parte, certas disposições do novo CC que estipulem patamares de proteção inferiores aos estabelecidos no CDC em nada afetarão ao consumidor, em virtude do princípio de que a lei especial prevalece sobre a lei geral, enquanto que normas convergentes e complementares ao CDC, eventualmente mais amplas ou benéficas, poderão ser aplicadas supletivamente em favor dos consumidores.

***Adalberto Pasqualotto,***  
***professor de Direito Civil e de Direito do Consumidor na PUCRS,***  
***mestre e doutorando pela UFRGS,***  
***presidente do Brasilcon-RS.***



**LEI N.º 9.656/98**  
**(PLANOS E SEGUROS PRIVADOS)**

**Hélio Nogueira**





# LEI N.º 9.656/98

## (PLANOS E SEGUROS PRIVADOS)

- Implicação Decorrente em face do ordenamento vigente  
e em especial Código de Defesa do Consumidor

*Hélio Nogueira*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução; 2. A saúde como direito social. Dever do Estado. 3. Papel do Estado e suas Responsabilidades em Face dos Planos e Seguros de Saúde Antes e Após a Vigência da Lei nº 9.656/98; 4.A Responsabilidade do Estado por Intervenção Imprópria (Lei nº 9.656/98); 5. Antinomia - conflito real de normas; 6. Fiscalização e Regulação - Demonstração da essencialidade do serviço e como concessão; 7.Conclusão.

### 1.INTRODUÇÃO

Traz a República Federativa do Brasil, por sua Carta Magna, entre seus fundamentos constitutivos, e a perseguir, o de assegurar a dignidade da pessoa humana, de seus cidadãos (art.1º, inciso III, da Constituição Federal).

Diante desse compromisso programático foi estabelecido entre os direitos e garantias fundamentais a proteção do consumidor (art.5º, inc.XXXII, da CF), não se esquecendo de cotejá-lo na persecução das metas e princípios da ordem econômica como fator de consideração e respeito (art.170, V, CF).

Nessa linha jurídica superior assentada, colhe-se que cumpriu o Estado o dever de editar norma condizente, o fazendo por seu braço legislativo e promulgou a Lei nº 8.078/90, Código de Defesa do Consumidor.

Indiscutíveis e justas as manifestações de então para cá, tecidas no plano interno do país e por operadores do direito pelo mundo afora, de que o ordenamento produzido fora de extrema acuidade e sensibilidade jurídica, amarrado e até repetido em sua textura (percepção de renomados juristas), com conteúdo avançado na construção, trazendo regulação moderna para fazer frente e permitir resposta eficaz a contratos de um tempo novo, distinto, em que não mais é permitido acolher, sendo a relação de consumo, conceitos de equivalência, disponibilidade de vontade do usuário contratante etc.

Entrementes, em passado recente assim mesmo colhia-se, sendo um microssistema de normas adjetivas e substantivas, vigindo de permeio com relações próprias da vida civil e comercial, manifestações de importantes figuras do mundo acadêmico e profissionais em geral do direito clamando por uma aplicação mais sistemática da lei consumerista, seja pelo Judiciário ou outros segmentos de implicação com a matéria. E isso a despeito do tratamento elevado e fundamentado com que negavam aplicação de suas regras em textos brilhantes à divergência.

Nesse contexto de contraposição e assentamento de interpretação quanto à incidência da referida lei, assistiu-se ao curso do tempo, considerando a gama enorme de contratos da espécie firmados na área de medicina, planos e seguro saúde, ter sido esse ângulo da relação de consumo distinguido por muitos trabalhos jurídicos no campo doutrinário e judicial. Operando-se nesse segmento econômico por permissivo constitucional, por conveniência comercial em ângulo estrito, sempre e sempre entenderam os que situados como seguradora ou empresa de planos de saúde que os contratos a que vinculados tinha cunho bilateral, individuado para cada usuário, e só nesse limite poderia ser tratado.

Em cenário assim vivenciado e de vigência da lei consumerista, o Estado manteve-se ao largo, em postura própria de liberalismo puro, deixando às forças particulares a discussão e defesa de suas posições, senão e quando dispusessem-se a trazê-las para o terreno judicial.

Por decorrência desses chamamentos, ocorreram aqui e ali decisões várias em que o enfoque dado em plano subsidiário, sem ser secundário, foi de se tratar de um serviço de cunho social, para o qual substituíam-se ao papel do Estado e onde não poderiam as contratadas estabelecer restrições às necessidades de saúde. Isso tudo sem afastar a ótica de relação de consumo dos contratos (em que as abusividades praticadas eram consideradas nulas por refletirem a negação contratual em função de sua finalidade social).

Esse paralelo traçado nas decisões judiciais fez-se lançado com embasamento no direito social, em plano constitucional (art.6º da CF), estando estatuído no Título da Ordem Social, art. 196 da Carta Magna:

“A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”.

Aparentemente tendo por intenção cumprir seu papel na esfera do serviço de saúde, face à norma constitucional pela qual reservou o Estado a si o controle sobre referida atividade (art.197 da CF), saindo dessa inércia acompanhou-se a tramitação de projeto com que se propôs dotar o Poder Público de suporte legal e direcionado à efetividade da regulamentação e fiscalização da iniciativa privada no campo dos planos e seguros de saúde.

Esse trabalho de legislar resultou na promulgação da Lei nº 9.656/98, cuja vigência trouxe ao operador do direito espaço à maquinação de questões importantes, como também dúvidas de interpretação em face do ordenamento constitucional e infra-constitucional, decorrente de aparente ou efetivo confronto de normas.

Sem se debruçar sobre elas neste instante, reportando-se ainda a este instrumento legal baixado, dele decorre visto que ciente de se estar em país com propostas democratizantes e em regime capitalista, na normatização havida assistiu-se no que editado à sociedade, preocupação ostensiva com a fluidez livre do preço a se cobrar pelos serviços, com a contraposição desmedida de dispor e regular contra o hipossuficiente no que lhe foi posto e oferecido. E tudo sob o disfarce de buscar o interesse público pela imposição ao segmento econômico de múltiplas formas de serviços e assistência.

Conseqüentemente, no texto editado extrai-se uma intervenção travessa do Estado, que em vez de trazer preocupação com o social da atividade, por lhe ser própria sob o prisma protetivo à saúde como direito subjetivo dos cidadãos brasileiros, em vez disso, transferiu-lhes o ônus de um sistema privado e em que se faz mais e mais solto e exposto à gana do lucro dos prestadores desse serviço essencial.

Sem dizer que se quis, enfim, mais uma vez, optar-se definitivamente pela implantação de um sistema financeiro incondicionado, em que os pares econômicos, atuando nessa atividade e explorando-a não estão vinculados a curto, médio ou longo prazo, efetivamente, de investir seus lucros na criação de infra-estrutura mínima e necessária na área de saúde, como construir hospitais e unidades próprias à atividade que exploram. Afinal (**válida a derivação**), se hoje não existem unidades hospitalares em número e com eficiência ideal para tantos contratos de serviços vigentes, o que dizer do amanhã sem essa visão do social pelo Estado regulador.

De todo modo, sendo essa a concretidade legal introduzida e vigente, a proposta deste trabalho é de discutir e explorar sua compreensão sob a ótica do ordenamento constitucional e infra-constitucional em que recepcionada.

De se ressaltar, porém, ser impossível a um operador do direito que não foge ao normal no domínio da ciência jurídica, produzir algo com ineditismo científico ou

ser criativo. Por isso, atreve-se aqui a cuidar do tema a partir de leitura antecedente e reflexão decorrente de dois textos de relevo.

O primeiro intitulado “Responsabilidade do Estado por Empresas Fiscalizadas”, de José Reinaldo de Lima Lopes<sup>1</sup>; o segundo intitulado “Expectativas Legítimas dos Consumidores\Nos Planos e Seguros Privados de Saúde e os Atuais Projetos de Lei”, de Cláudia Lima Marques<sup>2</sup>.

Como só poderia acontecer, centra-se a formulação sob a premissa de que não havendo possibilidade de se subtrair ao real ordenamento vigente (Lei n.º 9.656/98), que como tal aplica-se aos planos e seguros de saúde, discorrer no papel de intérprete em tese e produzir resposta havendo questionamento de sua validade e eficácia pelo segurado. Destaca-se a esse propósito, entre muitas situações vivenciadas, especial atenção para o que se teve oportunidade de considerar e avaliar em decisões de contratos que continham cláusulas que foram tidas por abusivas e nulas, por se apresentarem dando tratamento diferenciado ao idoso quanto à mensalidade que deveria pagar, impondo carências, como exclusão de doenças.

Isto deliberadamente, porque se sabe, hoje, no plano da formulação dos contratos de saúde são condições fora de qualquer controle, a não ser sob o crivo judicial, por razão de concebidas em regras expressas da Lei 9.656/98.

## **2. A SAÚDE COMO DIREITO SOCIAL. DEVER DO ESTADO.**

Em Comentários à Constituição de 1988, Vol.II, artigos 5º a 17, de J.Cretella Júnior<sup>3</sup>, pg. 876, Forense Universitária, 3ª edição, colhe-se manifestação do ilustre jurista, dissertando a respeito dos direitos sociais, que “quando se fala em direitos sociais, a expressão do legislador constituinte significa que tais direitos são de todos e de cada um e que se opõem ao Estado, que tem o poder-dever de proporcioná-los não a indivíduos ou a grupos privilegiados, mas a todos, indistintamente”.

É contraponto à conceituação, tendo em vista a Carta Magna anterior, no que se refere à saúde, que o legislador constitucional de então limitava o tratamento do

---

<sup>1</sup>José Reinaldo de Lima Lopes - Revista de Direito do Consumidor nº 18, pg.77/93, ed.abril/junho de 1996, “Responsabilidade do Estado por Empresas Fiscalizadas”.

<sup>2</sup>Cláudia Lima Marques - “Expectativas Legítimas dos Consumidores\ Nos planos e seguros privados de saúde e os atuais projetos de Lei”, Revista de Direito do Consumidor nº 20, pg.71/87, ed. out./dez.1996.

<sup>3</sup>J.Cretella Júnior, Comentários à Constituição de 1988, vol.II, artigos 5º a 17, pg.876, Forense Universitária, 3ª edição.

tema só ao ângulo do Estado, impondo-a como seu dever como política de implementação ao cidadão<sup>4</sup>.

Pese a formulação diferenciada deste tempo, colhe-se na obra do autor que a substância assegurada como direito de todos os indivíduos na norma constitucional vigente, considerando que o que é imposto ao Estado só tem conteúdo ético e moral, que no plano prático esse crescimento teria deixado de assegurar resultado, por longe se estar de gerar relação obrigacional com reflexo jurídico para a persecução de efetividade naquilo que se apresente falho, desassistido, omitido na política de implementação dos serviços de saúde necessários.

A dizer, que dita garantia fundamental assegurada, ainda que de forte conteúdo normativo e de regulação definida em plano constitucional, inócua se apresentaria para alcance obrigacional e no sentido de viabilizar condutas e impor prestações positivas do Estado.

A interpretação que se permite, todavia, é que a palavra dever por oposição a direito, como colocadas, não se apresentam gratuitas e desvestidas de vínculo obrigacional.

Porquanto, "Hart (1961:77) faz observar que a idéia de obrigação é central para a ciência do direito no sentido de que a vinculação que se estabelece para as condutas humanas é um fator estrutural essencial para a concepção do fenômeno jurídico. Onde há direito (*law*), diz ele, a conduta humana é tornada em algum sentido não opcional, obrigatória.<sup>5</sup>

Portanto, se houve a disposição normativa constitucional vinculando o Estado ao dever de praticar política social, econômica implementadora e asseguradora dos direitos subjetivos dos indivíduos na área de saúde, conduta positiva, de rigor entender na expressão dever forte sentido obrigacional e não expressão vazia e de oportunidade, como mera promessa moral.

Apesar de tudo, no plano de hoje e de longa vigência da Constituição Federal, considerando a saúde como um direito de todos, a se exercitar por necessidades, oportunidades e livre acesso aos serviços essenciais de prevenção e tratamentos, constata-se que a realidade brasileira longe está dessas possibilidades, tudo não passando da retórica.

É só olhar em redor e ver que a presença do Estado encontra-se distanciada e omissa de prover o país de infra-estrutura no campo médico-hospitalar, não havendo

<sup>4</sup> Pontes de Miranda, Comentários à Constituição de 1967, com a Ec.nº1, de 1969, 3ª ed., Rio de Janeiro, Ed.Forense, 1987, vol.II, pg.37 e 80, e vol.VI, pg.217 e seguintes, *apud* J.Cretella Júnior em obra citada acima.

<sup>5</sup> Hart, H.L.A., *The Concept of Law*. Oxford: Oxford University, 1961, *apud* Tércio Sampaio Ferraz Jr., *Introdução ao Estudo do Direito - Técnica, Decisão, Dominação*, editora Atlas, 1994, 2ª ed., pg.160.

perspectiva nem a médio e longo prazo de solução para o problema, por falta de planejamento e política de investimento no setor. Por razão desta ausência, consentido foi o preenchimento dos espaços vazios pelos serviços de medicina privados, que convenientemente passaram a atuar com visão mercantilista e em face do que mais lhe produzisse retorno e lucro.

Espelha essa prática os contratos que passaram a impor em face dos usuários (de classe média baixa para cima), colhidos na insegurança do abandono a que lançados pela quase inexistência de qualidade na média e pouca atividade pública de assistência hospitalar a que pudessem recorrer.

### **3. PAPEL DO ESTADO E SUAS RESPONSABILIDADES EM FACE DOS PLANOS E SEGUROS DE SAÚDE ANTES E APÓS A VIGÊNCIA DA LEI 9.656/98**

O distanciamento do Poder Público observado até tempo recente às atividades das empresas de planos e seguros de saúde não o fez personagem fora de cena e sem qualquer responsabilidade. Se não tinha atuação como fornecedor e permaneceu em postura majestática, fato é que sua conduta omissiva não lhe retirou responsabilidades ante sua obrigação constitucional, entre outras, de provedor dos serviços de saúde.

Sim porque continuou a ser alimentado pela contribuição dos cidadãos, de cujas receitas tributárias fazendo-se receptor, comprometido esteve a todo o tempo de realizar a política social e de cumprir perante os cidadãos o dever de propiciar acesso ao sistema público de saúde conforme suas necessidades.

Tem-se por esta forma, que a realidade de desvios e danos provocados aos consumidores nos contratos de seguro da iniciativa privada, não lhe permitiram distanciar-se da imposição, a despeito de sua precariedade e atuação deficiente como ente constitucionalmente obrigado, de realizar práticas de assistência a esses mesmos consumidores como cidadãos.

Ao menos isto se assistiu quando foi dado ao Estado-Juiz estabelecer o controle de práticas abusivas, na situação de insensibilidade do particular e de não poder oferecer o serviço mais especializado.

E, então, houve o socorro, em hospitais públicos mais qualificados (mas também disputados em demasia), de pacientes que não poderiam ficar sujeitos à deliberação de uma atividade complementar alheia aos fundamentos elevados da função e missão social da área de medicina.

É a demonstração de que a cidadania ferida por falta de uma assistência médica, ainda que no particular do caso um seguro saúde existisse na vida do cidadão, ao Estado não foi dado o beneplácito de ser ente alheio a problemas tão graves dessa área que pipocaram aqui e ali. Até porquê, ainda que sem exemplos, certa sempre foi sua responsabilidade no direito positivo por conduta omissiva culposa.

Consistente e mais ilustrativo dessa responsabilidade, ainda, a evolução “do direito positivo brasileiro consagrando a teoria do risco integral ou risco administrativo”<sup>6 7</sup>. O art.37, §6º, da Constituição de 5 de outubro de 1.988, repetindo a política legislativa adotada nas disposições constitucionais anteriores, estabelece o princípio da responsabilidade do Estado pelos danos que seus agentes causem a terceiros. A pessoa jurídica de direito público responde sempre, uma vez que se estabeleça o nexo de causalidade entre o ato da Administração e o prejuízo sofrido<sup>8</sup>.

Ora, o que cabe extrair é que faltando assistência na área de saúde ao cidadão, havendo nexo causal para o dano que lhe tenha sido causado, seja do agente menor ou do mais graduado na esfera da alta administração, por falta de política social pública que se imponha, indubitável que o Estado não poderá se subtrair à sua responsabilidade.

De forma melhor isso se visualiza no plano do Estado fiscal e regulador das atividades de planos e seguros saúde (Lei nº 9656/98).

Veja que, embora surja neste prisma como personagem situado como figura de respaldo do consumidor, também distanciado de ser o fornecedor, pelo mesmo ângulo de responsabilidade da Administração Pública, não poderá se furtar ao ônus do que possa ser aferido como desempenho falho, concorrente e causador do prejuízo ao consumidor.

Sobre isso discorre Caio Mário<sup>9</sup>:

“Mais um passo, todavia, foi dado na evolução do princípio da responsabilidade civil do Estado. Em face de desigualdade estabelecida entre o Estado e a vítima, nem sempre consegue esta apurar a culpa, ainda que do serviço em si, independentemente da do agente. E, neste caso, consagrar-se-ia uma injustiça, ficando provada a lesão, sem que o prejudicado recebesse o ressarcimento. Imaginou-se então a teoria do acidente administrativo. Basta comprovar a existência de uma falha objetiva do

---

<sup>6</sup> Supremo Tribunal Federal, in RTJ, 55/50.

<sup>7</sup> TRF in Revista Forense, vol.268/2.

<sup>8</sup> Revista dos Tribunais, vol.484, pg.68, *apud* Caio Mário da Silva Pereira, “Responsabilidade Civil”, 3ª ed., Forense-1992, pg.133.

<sup>9</sup> Caio Mário, obra já citada, pg.131.

serviço público, ou o mau funcionamento deste<sup>10</sup> ou uma irregularidade anônima que importa em desvio da normalidade, para que fique estabelecida a responsabilidade do Estado e a conseqüente obrigação de indenizar. Não se trata de averiguar se o procedimento do agente foi culposo<sup>11</sup>, porém de assentar que o dano resultou do ‘funcionamento passivo do serviço público’. Em tal ocorrendo, responde o Estado<sup>12</sup>.”

#### **4. A RESPONSABILIDADE DO ESTADO POR INTERVENÇÃO IMPRÓPRIA (LEI Nº 9.656/98)**

Como se louvou na introdução deste trabalho, o Código de Defesa do Consumidor vem a se constituir em obra da maior inspiração e elaboração oferecida pelo Estado, fruto de uma visão moderna e onde os contratos não mais são entendidos na simplicidade do instrumento.

A elementar percepção que trouxe e vige é de que em relação de consumo o usuário não se encontra aparelhado e em pé de igualdade com o fornecedor, com o que realizando prática aquisitiva subjugado em emaranhada textura de cláusulas e informações, isso o faz presa fácil de situação em que se vê inviabilizado isoladamente de produzir resposta ao que assina. Isso ante tecnicidade e desconpreensão, seja de sua obrigação ou até do produto adquirido.

Daí havê-lo provido de arsenal jurídico protetivo, em cujo ordenamento encontramos instrumentadas as várias formas pelas quais foi dotado de forças compensatórias (de ordem legal) para que a consecução do negócio não lhe aconteça desequilibrada e onerosa.

Por esse mérito, tratando-se de relação de consumo, ainda que de longe e a certo tempo para cá tenha-se apercebido uma postura equidistante do Estado, fato é que a lei consumerista que produziu, por si passou a ser arma suficiente e efetiva do consumidor no embate diário de suas compras.

Não se imaginava, no entanto, que houvesse recaída do Poder Público e de modo a buscar ferir instrumento legal qual o Código de Defesa do Consumidor, em

---

<sup>10</sup> Revista Forense, vol.264, pg. 180.

<sup>11</sup> Geraldo Corrêa da Silva, *in* Revista Forense, vol. 227, pg.252.

<sup>12</sup> Pedro Lessa, *Do Poder Judiciário*, pg.166.



meia-volta assimilada por todos e de explícita pretensão de minar seu sistema protetivo. E exatamente quando atuou com a intenção declarada de defender o usuário e estabelecer regras para sua atuação fiscalizadora e reguladora dos planos e seguros de saúde.

Está-se a referir aqui à Lei nº 9.656/98, processo legislativo que se originou da disposição governamental de regulamentar o artigo 197 da Constituição Federal.

Aí a estupefação, considerando que na estratégia regulamentadora, desnecessário sendo descer às garantias mínimas, já encontradas no instrumento ordinário da lei consumerista, o que se colheu e se fez notado no bojo regulador, por desculpa à utilidade do usuário, foi a inserção restritiva, que feriu também norma cheia, substantiva, de efeitos concretos, consumada já na promulgação da Carta Constitucional que vige e constante do artigo 196.

É conclusão vinculada, por não se imaginar que o direito à saúde conceba compartimentalização, seja no sentido de ser possível impor ao doente aguardar oportunidade própria para listar-se ao direito de tratamento (carência), seja porque alcançado pela infelicidade de um mal grave, ao Estado seja facultado ou quem assumiu o risco em seu lugar de situá-lo entre os excluídos.

Mal maior! Discriminá-lo por sua idade, estabelecendo um ônus econômico em linha inversa ao que acontece em sistema democrático não estritamente mercadológico e sem ser também assistencialista ao extremo, onde a organização e proteção da cidadania, seja no plano público ou privado, cede à compreensão da irreversibilidade do tempo em desfavor dos idosos e distingue-os com política inversa ao que se fez introduzida.

Dando esse tratamento, resulta presente a insensibilidade ou ganância de um sistema (particular e genérico) que não deseja enxergar que no cesto de seu seguro ou plano de saúde, contando inscritos em maioria absoluta indivíduos cheios de jovialidade e saúde, mas que se instalam no sistema por segurança e prevenção dos riscos, a compensação é lógica.

Entretanto, havendo essa elaboração legislativa, palpável no concerto das regras apontadas, o que resta registrar ao agente político é quê:

“Nos regimes caracterizados pelo princípio das normas, a Constituição sobre-põe-se não apenas à lei, mas comanda a própria atuação parlamentar. É o que Rui Barbosa enunciava, ao definir a Constituição como “ato da Nação em atitude soberana de se constituir a si mesma”, ao passo que com a lei o legislador “executa a Constituição”.

E, num resumo feliz, sentenciava: “A Constituição demarca os seus próprios poderes. A lei tem os seus poderes confinados pela Constituição”<sup>13</sup>.

Proseguindo: “No estudo da responsabilidade de Estado Legislador, cumprir em vista estes parâmetros, para não romper barreiras que conduzam a equívocos irreversíveis. Partindo, então, de que o Poder Legislativo não pode exorbitar dos termos da outorga constitucional, vale desde logo assinalar que o rompimento desta barreira pode ser erigido em pressupostos da responsabilidade do Estado”.

## 5. ANTINOMIA - CONFLITO REAL DE NORMAS

“A antinomia representa o conflito entre duas normas, entre dois princípios, entre uma norma e um princípio geral de direito em sua aplicação prática a um caso particular”<sup>14</sup>.

Mais: “antinomia é um fenômeno muito comum entre nós ante a incrível multiplicação de leis. É um problema que se situa ao nível da estrutura do sistema jurídico (criado pelo jurista), que, submetido ao princípio da não-contradição, deverá ser coerente. A coerência lógica do sistema é exigência fundamental, como já dissemos, do princípio da unidade do sistema jurídico”<sup>15</sup>. Por conseguinte, a ciência do direito deve procurar purgar o sistema de qualquer contradição, indicando os critérios para solução dos conflitos normativos e tentando harmonizar os textos legais”<sup>16</sup>.

A proposição acima está assim lançada por se considerar que a lei 9.656/98, ainda que passando a compor o ordenamento jurídico, não se fez distanciada e livre do entendimento de se situar em conflito com princípios positivados na lei consumerista.

Esta concepção advém da apreensão de ter sido preocupação do legislador ao promulgar a lei dos planos e seguros de saúde, a consecução de contratos bilaterais, com pretensão de viabilizá-los sob ótica estrita e financeira do segmento econômico em face de cada usuário considerado, desapegado da conceituação própria dos contratos de massa.

---

<sup>13</sup> Homero Pires, *Comentários à Constituição Federal Brasileira*, vol.1, pg.20, *apud* Caio Mário, obra citada, pg. 135/136.

<sup>14</sup> Paul Robert, *Dictionnaire de L'Academie Française*, 1932, *apud* Maria Helena Diniz, *Conflito de Normas*, Editora Saraiva, 3ª edição revista, 1998, pg.15.

<sup>15</sup> Perelman e Olbrechts-Tyteca, *Traité de L'argumentation* §46, pg.262, *apud* Maria Helena Diniz, obra citada, pg.15.

<sup>16</sup> Maria Helena Diniz, obra citada, pg.15.

Esqueceu-se da carta programa de nível superior, pela qual ele Estado ficou comprometido em proteger o consumidor em sua linha de atuação, olhos voltados para o social, como de já haver no plano ordinário regras desse jaez, com sinalização proibitiva de regressão no plano desses avanços. Isso se diz sobre a lei em estudo a despeito de seu corpo de instrumentação e regulamentação fazer referência à lei consumerista e por ser forma que traduz conciliação entendida dos ordenamentos pelo legislador.

Entrementes, está a se ver choque naquilo que se interpreta nas linhas do ordenamento promulgado e em que buscou ferir as potencialidades de só se poder dispor com o sentido finalístico na contratação de um plano de saúde. E a desamarração legal veio disfarçada nas alternativas montadas, de múltiplas possibilidades contratuais, com permissão de carência, exclusão de doenças e tratamento diferenciado em linha de risco maior aos idosos. A licença para assim conceber assenta-se no conhecimento de todos que os embates e antagonismos dos interesses de usuários e seguradoras sempre estiveram colocados em razão desses pontos. Portanto, traz o comando legislativo produzido para os planos e seguros solução retirada de receituário das próprias empresas e fora do interesse do consumidor.

Porém, a construção não foi inteligente, suficiente e definitiva como pensaram os idealizadores. Pois, enganaram-se se imaginaram haver alcançado a harmonização deste ordenamento com o Código de Defesa do Consumidor. Ao menos naquilo que se constitui sua espinha dorsal como construção legislativa. A sua idealização sustentada em princípios positivados.

Consabido sendo para eficácia e validade dos contratos de massa, quais os planos e seguros de saúde, o dever das partes contratantes se conduzirem de boa-fé, tem-se a convicção que os formuladores quiseram, concebendo as restrições apontadas como possíveis, retirar do risco das empresas o de ficarem expostas pela ausência desse predicado no antecedente à contratação.

Veza que, entendido como pré-requisito contratual, esse conteúdo concreto deixa de ser visto no plano de conduta esperada da contratada, insuscetível de avaliação em eventual questionamento, por se referir a matéria própria da norma reguladora, que passará a ser tida e considerada em ótica de adequação ao que se exige, simplesmente.

Segundo nos ensina o prof. Antonio Junqueira de Azevedo<sup>17</sup>, “o princípio da boa-fé na formação contratual pode se refletir numa regra genérica -o que, como

---

<sup>17</sup> Antonio Junqueira de Azevedo, *A boa-fé na Formação dos Contratos*, Revista de Direito do Consumidor n.º 3, set./dez. 1992, pg.79.

vimos, não existe no direito brasileiro - mas pode também se desdobrar em regras específicas: dever de informar a contraparte, dever de manter sigilosas as conversações, dever de avisar imediatamente quando perder interesse no negócio etc”.

E encerra, quanto ao conteúdo concreto da chamada obrigação de boa-fé na fase de formação contratual: “O Código de Proteção do Consumidor, porém, estabelece quais as “práticas abusivas” (arts.39 a 41), entre as quais a seguinte: “(é vedado ao fornecedor de produtos ou serviços) prevalecer-se da fraqueza ou ignorância do consumidor, tendo em vista sua idade, saúde, conhecimento ou condição social, para impingir-lhe seus produtos ou serviços”.

“A distinção entre obrigação de meio e de resultado, embora conhecida, não é adotada na legislação brasileira, não trazendo, portanto, nenhuma diferença para o que ficou escrito até aqui” (Antonio Junqueira de Azevedo, artigo acima referido).

Ora, de mezinha compreensão que, sendo a iniciativa privada sabedora da precariedade em que funciona o sistema público de saúde, como ontem, hoje detendo regramento permissivo, só irá dar propulsão aos planos e seguros em conformidade ao seu interesse, limitando os riscos sobremaneira.

E de nada adianta dizer que obrigadas estejam a oferecer o plano ou seguro-referência de assistência à saúde (art.10 da lei em comento), vez que o processo de adesão se fará numa linha de supremacia de seu posicionamento com cada pretendente. Todos frágeis, vulneráveis e desassistidos do agente fiscalizador (Estado ou Susep) no ato das tratativas preliminares de firmar seu plano ou seguro de saúde.

E isso é tão grave e verdadeiro que já se assiste a publicização de planos de saúde que por certo levarão ao nada como contrapartida ao consumidor. É só olhar e ver. Já se espalham pela cidade de São Paulo publicidades com inacreditáveis propostas de assistência médica ao custo mensal de R\$ 15,40!!!

Longe de ser premonição, então restará visto, se prevalente a regra da lei em questionamento, aviventarem-se os conflitos, com os consumidores desvalidos buscando socorro junto ao Poder Judiciário para fazer valer o fim objetivado em contratação da espécie. Ou seja, assistência médica para eventos não desejados, imprevistos e de toda ordem, onde os riscos do pagamento do prêmio (leia-se cobertura) é espaçado e diminuto em relação ao volume de contratos firmados.

Por tudo, faz-se claro que o conteúdo das restrições estabelecidas não têm conciliação com os princípios reitores das relações de consumo, ancoradas em normas prevalentes de interesse social e de ordem pública.

Assim sendo, nestes casos de efetivo confronto, o recurso à hermenêutica é a solução como resposta, se impedido o juiz do *non liquet*.

“A ideologia é que permitirá solucionar a antinomia jurídica, pois mostrará as fontes geradoras, valorando diretamente certos valores reconhecidos, ligando-os à consciência jurídica popular, determinando as finalidades do ordenamento jurídico, possibilitando o controle da *mens legis* e indicando os pontos de partida de uma argumentação jurídica”<sup>18</sup>. “É preciso não olvidar que, havendo antinomia, ou mesmo lacuna de conflito, em casos excepcionais, o valor *justum* deverá lograr entre duas normas incompatíveis, devendo-se seguir a mais justa ou a mais favorável, procurando salvaguardar a ordem pública ou social”<sup>19</sup>.

## **6. FISCALIZAÇÃO E REGULAÇÃO - DEMONSTRAÇÃO DA ESSENCIALIDADE DO SERVIÇO E COMO CONCESSÃO**

Não caminha para o correto a interpretação que os planos de saúde e seguro encontrem-se sem submissão aos critérios finalísticos de proteção qual a concebida pelo Estado à saúde.

Melhor traduz isso hoje a assunção efetiva pelo Estado do controle dessa atividade, estabelecendo critérios de habilitação e qualificação, como sanções pelos eventuais desvios, cassando-se a carta.

É a efetividade do Poder Público por trás de cada empresa, interagindo para que esse serviço particular e complementar realize as metas de assistência médica-hospitalar, preenchendo as lacunas e necessidades da coletividade.

Por tal constatação, elementar apresenta-se que a iniciativa privada embora possua a liberdade de ingressar na disputa desse mercado, não está desatrelada do dever de cumprir, em plano de delegação do Estado, seu programa social junto aos doentes.

E isto significa assumir integralmente o risco da atividade, porquanto o álea presente, sem a necessidade de aparelhamento próprio, com ilimitada capacidade de

<sup>18</sup> Tércio Sampaio Ferraz Jr., *Teoria*, cit., pg.155-8 e *Rigidez Ideológica e flexibilidade valorativa*, in Filosofia II, Anais do VIII Congresso Interamericano de Filosofia, pg.472 e s. *apud* Maria Helena Diniz, obra cit., pg.57.

<sup>19</sup> Capella, Juan Ramon, *El derecho como lenguaje*, Barcelona, Ed.Ariel, 1968, *apud* Maria Helena Diniz, obra cit., pg.40.

contratação, num jogo financeiro, não pode conduzir o contrato para terreno curto e limitado, em situação de inexistência de risco para a seguradora, o que é inconcebível.

Também por que sendo a busca do tratamento pleno e irrestrito forma de se perseguir o direito à vida, valor protetivo que está por trás desse negócio, a conciliação entre a iniciativa privada e a proteção do consumidor só se faz real e sem choque por esses enunciados constitucionais (princípios) e sem restrições ao direito à assistência médica-hospitalar. E havendo o entrelaque, deve prevalecer o social, que proclama ser devida a proteção ao consumidor (antinomia de princípios).

## **7. CONCLUSÃO**

**A-** Como direito social a saúde insere-se em atividade complementar para a iniciativa privada, a retirar possibilidade de que essas empresas possam se ater ao que lhe interessa em sede de mero negócio.

**B-** O Estado como agente responsável e regulador, em face de sua atuação e culpa própria, responde subsidiariamente pelos desvios cometidos pelas empresas de saúde. E isso não se confunde com o dever do Estado de promover política social assistencialista em seu efetivo papel de provedor.

**C-** A lei nº 9.656/98 no cotejo com os princípios informadores e positivados no Código de Defesa do Consumidor cede à prevalência destas normas, por cogentes e de ordem pública.

**D-** Sendo o contrato instrumento produtor de efeitos entre os contratantes, qual lei, na vigência da lei nº 9.656/98, as restrições que estabelece ao princípio finalístico dessa espécie de contrato (planos e seguros de saúde), embora não possam merecer estigmatização de abusivas, qual como tal, por ferimento de princípios emanados da Carta Magna, não terão eficácia.

**E-** São atuais as decisões judiciais que clamam a impossibilidade de se estabelecer tratamento diferenciado aos idosos nos contratos quanto ao preço, que vedam a cláusula de exclusões e carências.

***Hélio Nogueira,  
juiz de Direito em São Paulo,  
especialista em Direito do Consumidor***

***"REFORMATIO IN PEJUS"***  
**DO CÓDIGO DE DEFESA**  
**DO CONSUMIDOR**

**José Ernesto Furtado de Oliveira**





# **“REFORMATIO IN PEJUS” DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR: IMPOSSIBILIDADE EM FACE DAS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DE PROTEÇÃO**

*José Ernesto Furtado de Oliveira*

## **1 – INTRODUÇÃO**

A sociedade de consumo é uma realidade inegável. Mas, muito mais que uma realidade acadêmica ou abstrata, é um fenômeno que afeta a vida de todos os cidadãos. E como tal, merece a atenção do direito, não com o intuito de reprimi-la, mas apenas para colocá-la a serviço do interesse público<sup>1</sup>.

Por isso a sociedade de consumo é, antes de tudo, um movimento coletivo, em que os indivíduos (fornecedores e consumidores) e os bens (produtos e serviços) são engolidos pela massificação das relações econômicas: produção em massa, comercialização em massa, crédito em massa e consumo em massa<sup>2</sup>.

Nesse sentido, constata-se que a extensa massificação social transforma a sociedade numa sociedade de consumidores, reduzindo quase todas as atividades humanas, da arte ao lazer, da ciência à cultura, a objetos de consumo, isto é, a objetos descartáveis após o uso<sup>3</sup>.

Dentro dessa perspectiva da sociedade moderna onde as relações de consumo passaram a ser a mais abrangente das relações jurídicas em geral, podemos

---

<sup>1</sup> Antônio Hermen de Vasconcellos e Benjamin, Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto, p. 161-162.

<sup>2</sup> Ibid, p. 164.

<sup>3</sup> Tercio Sampaio Ferraz Junior, O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?, p. 19.

assegurar que o consumidor se transformou em um objeto e não em um sujeito de direitos. Nesse contexto, é a proteção do consumidor um desafio da nossa era e representa, em todo mundo, um dos temas mais atuais do direito. O Direito é reflexo – mas também instrumento de transformação – da realidade econômico-social. Para cada momento histórico – ou melhor, para cada momento econômico – há um Direito específico. Nessa perspectiva, não cogitamos *do Direito*, mas de *Direitos*. “A análise histórica conduz à verificação de que a cada modo de produção pertence um Direito próprio e específico”<sup>4</sup>.

## 2 - DO ORDENAMENTO JURÍDICO - UNIDADE - COMPLEXIDADE

A ausência de locução mais apropriada ao que hoje se denomina ordenamento jurídico, categoria que designa não um acervo de normas singulares, mas sim uma entidade unitária constituída pelo conjunto sistemático de todas as normas<sup>5</sup>, indica que não foi ainda formulado um conceito correspondente que traduzisse a idéia síntese que o termo encerra.

A teoria do ordenamento jurídico se baseia em três caracteres fundamentais a ele atribuídos: a unidade, a coerência, a completude; são estas três características que fazem com que o direito no seu conjunto seja um ordenamento e, portanto, uma entidade nova, distinta das normas singulares que o constituem”<sup>6</sup>.

Sem afrontar os defensores da doutrina jusnaturalista, é certo que o ordenamento jurídico positivo tem no dinamismo a natureza do próprio direito concebido positivisticamente. Para os positivistas, o direito constitui uma unidade porque suas normas são postas (direta ou indiretamente, isto é, mediante delegação a autoridades subordinadas) pela mesma autoridade, podendo assim todas serem reconduzidas à mesma fonte originária constituída pelo poder legitimado para criar o direito<sup>7</sup>.

O ordenamento jurídico pela sua própria natureza é complexo, circunstância essa que não exclui sua *unidade*. Não poderíamos falar de ordenamento jurídico se

<sup>4</sup> Eros Roberto Grau, O direito pressuposto e o direito posto, p. 25.

<sup>5</sup> Norberto Bobbio, O positivismo jurídico – lições de filosofia do direito, p. 197.

<sup>6</sup> Idem, p. 198, “in fine”.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 200.

não o tivéssemos considerado algo de unitário. Que seja unitário um ordenamento simples, isto é, um ordenamento em que todas as normas nascem de uma única fonte, é facilmente compreensível. Que seja unitário um ordenamento complexo, deve ser explicado. Aceitamos aqui a teoria da construção escalonada do ordenamento jurídico, elaborada por Kelsen. Essa teoria serve para dar uma explicação da unidade de um ordenamento jurídico complexo. Seu núcleo é que *as normas de um ordenamento não estão todas no mesmo plano*. Há normas superiores e normas inferiores<sup>8</sup>.

Dentro do mesmo plano hierárquico formal, já que todas as normas nascem da mesma fonte<sup>9</sup>, há normas superiores e inferiores. Não no sentido valorativo de preferência ou de importância quanto ao tema versado, por ex.: Direito Civil, Direito Comercial, Direito Constitucional, Direito Penal, Direito Processual etc., mas sim, quanto à qualidade que certas normas (sobretudo as que consagram direitos fundamentais) emprestam a todo ordenamento fornecendo estruturas de regras e princípios diretivos que a Constituição Federal houve por bem eleger como categoria pertencente aos Direitos Humanos, sendo a defesa do consumidor uma delas.

Em nosso ordenamento jurídico, o legislador constituinte elegeu o código de defesa do consumidor (norma superior constitucionalizada) como suprema e fundamental à proteção das relações de consumo, e por via de consequência do próprio consumidor<sup>10</sup>.

Quando o constituinte determinou ao Congresso Nacional a tarefa específica, dentro de um prazo exíguo, de elaborar código de defesa do consumidor, quis atribuir ao CDC o poder normativo de regulamentar as relações de consumo (relações jurídicas entre fornecedor e consumidor tendo como objeto o produto ou o serviço), uma vez que estavam desequilibradas no mercado, estando o consumidor sem recursos legais hábeis a torná-lo tão forte quanto o fornecedor<sup>11</sup>.

Diante das demais normas ordinárias, atuam os princípios e direitos prescritos no CDC como lei fundamental de proteção a esse novo personagem até então inexistente na ordem jurídica constitucional, além de servir de fonte da atuação do sistema normativo e fundamento criteriológico a gizar a atividade legislativa.

---

<sup>8</sup> Norberto Bobbio, Teoria do Ordenamento Jurídico, p. 49.

<sup>9</sup> No Direito brasileiro, todas as normas tem sua fonte na Constituição Federal.

<sup>10</sup> O art. 48, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias dispôs que: “O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor”.

<sup>11</sup> Nelson Nery Júnior, Os princípios gerais do código brasileiro de defesa do consumidor, p. 46.

Com o advento da Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Proteção e Defesa do Consumidor), pretendeu o constituinte, pela via congressual, estabelecer ao legislador ordinário os limites entre os quais esse poder legiferante podia ser exercido, isto é, impedindo-o de fixar normas que tivessem como conteúdo a restrição ou a supressão de qualquer direito do consumidor, impondo-lhe, portanto, um limite negativo, que reduzisse ou eliminasse aqueles direitos.

A observação desses limites é imprescindível porque eles delimitam o âmbito em que a norma posterior poderá dispor, sem que exceda os contornos fixados na Carta Excelsa. Quanto à proteção do consumidor, o CDC é a norma fundamental que dá unidade a todas as outras normas, por ser um sistema jurídico aberto e plural, no sentido em que é incompleto, dinâmico e suscetível de aperfeiçoamento, modificando-se e evoluindo enquanto produto histórico e social<sup>12</sup>.

“Trata-se de conjunto ordenado de princípios e de normas editado para a proteção de direitos reconhecidos universalmente às pessoas, uma vez que ínsitos em sua essência, a saber, os direitos à vida, à segurança, à higidez psíquica, a intimidade, à honra e outros que se incluem no elenco dos denominados direitos de personalidade (...) Nesse passo, aliás, a Carta de 1988 consagrou os direitos dos consumidores como direitos fundamentais<sup>13</sup> (...) Tem-se, pois, que o regime codificado condiz plenamente com o sentido da Carta de 1988, em que diferentes novos direitos e ações, inclusive de cunho coletivo foram agregados aos direitos de caráter individual, em função do desenvolvimento obtido pelos direitos humanos nessa última quadra do século XX, e tendo em vista a realização de um verdadeiro *Estado de Justiça*, para substituir a amorfa noção de *Estado de Direito* que antes prosperava na qualificação da ação do Poder Público”<sup>14</sup>.

O CDC tem também a função de *vis atrativa* de todo o ordenamento, quando se trata de proteção aos direitos do consumidor, porque faz das demais normas esparsas um conjunto unitário agregador quanto aos avanços de natureza protetiva e defensiva. Por isso mesmo é que o CDC, muito mais do que um corpo de normas,

---

<sup>12</sup> Valéria Alvarez Cruz, Direito, complexidade e sistemas, p. 76.

<sup>13</sup> Segundo TOMASETTI, o texto da Constituição Brasileira de 5 de outubro de 1988, o consumidor passou a ser titular de um direito público subjetivo, que lhe foi atribuído pelo inciso XXXII ao art. 5º do texto constitucional, a título de “direito e garantia fundamental”, tanto na esfera “individual” como no plano “coletivo” (Alcides Tomasetti Júnior, A configuração constitucional e o modelo normativo do CDC, p. 29).

<sup>14</sup> Carlos Alberto Bittar, O advento do código de defesa do consumidor e seu regime básico, p. 138-140.

é um elenco de princípios epistemológicos e instrumental adequado ao exercício daquela defesa. E, em última análise, cuida-se de um verdadeiro *exercício de cidadania*, ou seja, *a qualidade de todo ser humano destinatário final do bem comum de qualquer Estado, que o habilita a ver reconhecida toda a gama de seus direitos individuais e sociais, mediante tutelas adequadas colocadas à sua disposição pelos organismos institucionalizados, bem como a prerrogativa de organizar-se para obter esses resultados ou acesso àqueles meios de proteção e defesa*<sup>15</sup>.

Por essas e outras razões que serão expostas no decorrer do presente ensaio, as eventuais substituições legislativas que venham a romper com esses paradigmas, criando mecanismos de mudança nas relações jurídicas de consumo, só serão possíveis, se mais equilibradas e protetivas.

Isso porque, como ensina Oscar Tenório, a vida das normas jurídicas não é eterna; elaboradas para as relações dos homens em sociedade, têm seu destino condicionado ao *substratum* social que elas disciplinam e ordenam. As mudanças na legislação em vigor ou em uma nova interpretação dada a normas anteriores; a própria sobrevivência de normas “antigas” é um sinal de seu valor e da sabedoria das novas linhas de interpretação impostas pelo Judiciário e pela doutrina<sup>16</sup>.

### **3 – A INTERPRETAÇÃO DO ORDENAMENTO JURÍDICO COMO SISTEMA HIERARQUICAMENTE ORGANIZADO: OBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS CONTIDOS NAS NORMAS CONSTITUCIONAIS**

A lei máxima, o ápice do sistema jurídico dos países democráticos, é, atualmente, a Constituição. Nos Séculos XVIII e XIX, tendo em vista a “fraqueza jurídica” da Constituição frente ao liberalismo dominante e às relações de força na Sociedade, possuía esta uma função meramente negativa (a limitar o Estado). O centro do sistema era representado pelas codificações, pelo Código Civil, com sua força científica, sistemática e completa, representando a própria evolução da Ciência do Direito. O intervencionismo estatal, a publicização do Direito Privado no Século XX e a idéia

---

<sup>15</sup> José Geraldo Brito Filomeno, Manual de direitos do consumidor, p. 27.

<sup>16</sup> Cláudia Lima Marques, A responsabilidade do transportador aéreo pelo fato do serviço e o código de defesa do consumidor – *antinomia entre norma do CDC e de leis especiais*, p. 189.

de Estado Social resultaram no reconhecimento de uma função positiva da Constituição, a determinar não só a abstenção do Estado, mas sua ação, a transfigurar e impregnar como medida normativa todo o sistema do Direito<sup>17</sup>.

A supremacia da constituição é a particular relação de superioridade e subordinação em que se encontram as normas dentro de um ordenamento jurídico determinado<sup>18</sup>.

Na lucidez de sempre, pontifica Rizzatto Nunes<sup>19</sup>:

*“Qualquer exame de norma jurídica infraconstitucional deve iniciar, portanto, da norma máxima, daquela que irá iluminar todo o sistema normativo. A análise e o raciocínio do intérprete se dão, assim, dedutivamente, de cima para baixo”.*

Por isso, conclui o referido autor:

*“É grave erro interpretativo, como ainda se faz, iniciar a análise dos textos a partir da norma infraconstitucional, subindo até o topo normativo e principiológico magno”.*

À vista dessas considerações, continua o festejado jurista, verifica-se que os princípios constitucionais dão estrutura e coesão ao *edifício jurídico*. Assim, devem ser estritamente obedecidos, sob pena de todo o ordenamento se corromper.

Não é por outro motivo que Celso Antônio Bandeira de Mello observa:

*“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade. Conforme o escalão do princípio atingido, pode representar insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, ao ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada”<sup>20</sup>.*

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 182.

<sup>18</sup> Humberto Quiroga Lavié, “apud” Nagib Slaibi Filho, Ação Declaratória de Constitucionalidade. Rio de Janeiro: Forense, 2ª ed., 2000, p. 39.

<sup>19</sup> Luiz Antonio Rizzatto Nunes, Comentários ao código de defesa do consumidor, p. 5.

<sup>20</sup> Celso Antônio Bandeira de Mello, Curso de direito administrativo, p. 409.

Na realidade o princípio funciona como um vetor para o intérprete. E o jurista, na análise de qualquer problema jurídico, por mais trivial que este possa ser, deve, preliminarmente, alçar-se ao nível dos grandes princípios, a fim de verificar em que direção eles apontam. Nenhuma interpretação será havida por jurídica se atritar com um princípio constitucional<sup>21</sup>.

#### 4 - PRINCÍPIO DA ISONOMIA

Para formar-se a *relação de consumo* é necessária a presença de dois sujeitos: o consumidor e o fornecedor. O consumidor é reconhecido como a parte mais fraca nas relações de consumo<sup>22</sup>, obviando qualquer alegação de ofensa ao princípio constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*, CRF), a propósito das prerrogativas que o Código lhe concede. Isto porque devem os consumidores ser tratados de forma desigual pela lei a fim de que se atinja efetivamente, a igualdade real, em obediência ao dogma constitucional da isonomia (art. 5º, *caput*, CF), pois devem os desiguais ser tratados desigualmente na exata medida de suas desigualdades (isonomia *real, substancial* e não meramente formal).

O Código contém vários instrumentos destinados à finalidade de colocar-se o consumidor em posição de igualdade com o fornecedor, a fim de que se alcance efetivamente a igualdade real de que trata o *caput* do art. 5º da CF. A regra geral se encontra no art. 4º, I, do CDC, que reconhece o consumidor como a parte vulnerável na relação de consumo.

Daí concluir-se que compete ao legislador infraconstitucional (nas questões envolvendo as relações de consumo) ao determinar modificações ou correções normativas, se guiar pelas garantias constitucionais da isonomia e da defesa do consumidor <sup>23</sup>.

Isso porque não são princípios a serem defendidos, mas a serem realizados. Com a liberdade positiva, o direito à igualdade se transforma num direito a tornar-se igual nas condições de acesso à plena cidadania <sup>24</sup>.

---

<sup>21</sup> Luiz Antonio Rizzatto Nunes, op. cit., p. 2-3.

<sup>22</sup> “Art. 1º da Resolução da ONU sobre os direitos do consumidor, de 09.04.85; art. 4º inciso I, do CDC”.

<sup>23</sup> Nelson Nery Júnior, op. cit., p. 53.

<sup>24</sup> Tercio Sampaio Ferraz Junior, O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?, p.18.

## 5 - A PROTEÇÃO DO CONSUMIDOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A ordem constitucional serve como medida normativa do sistema e, nesse sentido, suas normas e seus princípios atuam como limitadores na aplicação das leis e não se submetem aos critérios normais que determinam a vigência e a eficácia das leis no tempo. A ordem constitucional, portanto, é o primeiro dos fatores e o hierarquicamente mais forte a ser considerado pelo aplicador da lei. A Constituição brasileira de 1988 estabeleceu como princípio e direito fundamental a proteção do consumidor e indicou a elaboração, inclusive, de um Código de Defesa do Consumidor, em suas disposições transitórias, tendo em vista o baixo nível de proteção assegurado pela legislação então existente e a necessidade de renovar o sistema, através de nova lei de função social<sup>25</sup>.

Sem qualquer sombra de dúvida, a proteção do consumidor foi tema de grande preocupação do constituinte de 1988 que, ao dispor em vários dispositivos no estatuto supremo normas que assegurassem a sua defesa, por outro lado, no que compreende às relações de consumo, determinou ao legislador ordinário uma técnica especial na feitura de leis, impedindo sua desproteção, impondo-lhe, para tanto, limites legislativos negativos.

A lei fundamental procurou garantir essa proteção dispondo no Título II “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, especificamente no art. 5º, inciso XXXII, que: *“O Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor”*.

Em outra passagem, já no Título VII “Da Ordem Econômica e Financeira”, quando condensa os princípios gerais da atividade econômica, impôs no art. 170, inciso V a *“Defesa do consumidor”*.

Além disso, no Título VI “Da Tributação e do Orçamento”, o Estatuto Republicano, na seção “Das Limitações do Poder de Tributar”, no art. 150, § 5º, faz a ele consumidor referência, quando estabelece que: *“A lei determinará medidas que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços”*, assim como, no art. 175, § único, inciso II, também a ele se reporta ao dizer que: *“Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos, os direitos dos usuários”*, neste sentido entenda-se usuários-consumidores.

Evidentemente, a defesa do consumidor não está circunscrita nos limites do CDC; este é apenas o núcleo protetivo sistemático e principiológico padrão, um

<sup>25</sup> Cláudia Lima Marques, op. cit., p. 183.



microsistema orientador e roteiro do legislador ordinário. Se assim não fosse considerado, certamente não faria parte da preocupação do constituinte ao estabelecer no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, em seu art. 48, que: “O Congresso Nacional, dentro de cento e vinte dias da promulgação da Constituição, elaborará código de defesa do consumidor”. Da mesma forma, deixaria-o conviver com as demais leis esparsas, também de caráter protetivo, que viessem a regular outros aspectos das relações de consumo.

Por que também não elencar o Código Civil, naquilo que couber na proteção das relações de consumo, a aplicação de seus dispositivos?

Reconhecemos que o Código Civil já nasceu velho, uma vez que seu prazo de gestação durou mais de 3 (três) décadas, e atualmente já se encontra defasado em muitos aspectos, até na normatização das relações civis. Há, seguramente, muitos retrocessos em muitos institutos. Deixemos essa preocupação para os civilistas. Mas, para nós, no entanto, não vemos em que as relações de consumo possam ser prejudicialmente afetadas pela legislação civil, em face da garantia constitucional de proteção já referida.

## 6 - CRÍTICA AO SECTARISMO CIENTÍFICO

Sempre fomos arredios, mormente quando se é simpatizante de um tema – no caso, o estudo do movimento consumerista e reflexivamente o direito do consumidor – à tentação de nos atribuir um rótulo vinculado a um “ismo” qualquer, como por exemplo: ambientalismo, civilismo, consumerismo etc. Precisamos ser mais consumerólogos (perdoem o neologismo), e menos consumeristas! Isso porque, na arguta observação de Norberto Bobbio:

*“Os ismos fecham. Quando uma corrente de pensamento assume um desses ismos, torna-se um sistema fechado. Assim, quando o pensamento de Marx se torna marxismo transforma-se num sistema fechado. O mesmo se diga do pensamento de Kant quando se transforma em Kantismo, para não falar em hegelianismo (...) Mais de uma vez pude verificar que as filosofias normalmente se transformam em ismos – todos os grandes filósofos deram lugar a ismos: hegelismo, kantismo, tomismo etc. – enquanto , no momento em que a ciência dá lugar a um ismo, deixa de ser ciência”<sup>26</sup>.*

Essa crítica de Bobbio merece uma séria reflexão dos estudiosos do consumerismo, quando se vêem apreensivos com o advento do novo Código Civil que, em muitos aspectos, se indevidamente aplicado para as relações jurídicas de consumo, irá conflitar com vários dispositivos do CDC. De fato, não há como deixar de reconhecer que o Código Civil (sistema jurídico regulador das relações jurídicas de direito privado) certamente estabelece normas que potencialmente podem conflitar com o CDC.

Em razão da impossibilidade do legislador conhecer todas as normas que existem no ordenamento jurídico, é plausível a edição de normas antinômicas, de sorte que a antinomia, diante a dinamicidade do direito, pode ser encarada como decorrência da própria estrutura do sistema jurídico que, além de dinâmico, é aberto e prospectivo<sup>27</sup>.

## 7 - DO CONFLITO DE NORMAS: AS ANTINOMIAS

Carnelutti, em sua *Teoria geral do direito*, exprime a relação existente entre coerência e completitude do ordenamento, afirmando que o direito pode apresentar vícios: há o vício por excesso (*exuberância*), quando há mais normas do que deveria haver; já na incoerência há duas normas contraditórias, das quais somente uma pode estar contida no sistema. No primeiro caso, o trabalho do jurista consiste na *purgação* do ordenamento jurídico (isto é, no eliminar a norma em excesso).

O princípio sustentado pelo positivismo jurídico, da coerência do ordenamento jurídico, consiste em negar que nele possa haver *antinomias*, isto é, normas incompatíveis entre si. Tal princípio é garantido por uma norma, implícita em todo ordenamento, segundo a qual duas normas incompatíveis (ou antinômicas) não podem ser ambas válidas, mas somente uma delas pode (mas não necessariamente deve) fazer parte do referido ordenamento; ou, dito de outra forma, a compatibilidade de uma norma com seu ordenamento (isto é, com todas as outras normas) é condição necessária para a sua validade.

Trata-se, antes de tudo, de estabelecer quando existe uma antinomia, isto é, quando duas normas são incompatíveis.

---

<sup>26</sup> Carlos Henrique Cardim, Bobbio no Brasil: um retrato intelectual, p. 31.

<sup>27</sup> Maria Helena Diniz, Conflito de Normas, prefácio – XI.

O importante, na solução de eventuais conflitos nos quais a noção de norma geral e norma especial não esteja suficientemente clara é que, as controvérsias deverão ser resolvidas pela prevalência da norma que melhor defenda o direito fundamental relativo à proteção e defesa do consumidor, por se tratar de preceito constitucional que se impõe a todo o ordenamento jurídico.

Em relação à proteção do consumidor, não se aplica em sua integralidade o critério cronológico, que estabelece que a norma posterior prevalece sobre a norma precedente (*lex posterior derogat priori*). Isso porque esse critério, no que diz respeito à relação de consumo, só encontrará ressonância e abrigo no ordenamento se for mais protetiva. Em relação à proteção do consumidor não haverá dificuldade em individualizar os pares de normas antinômicas, nem tampouco estabelecer qual das duas normas incompatíveis é a válida e qual deve ser considerada como não fazendo parte do ordenamento jurídico.

A doutrina é concorde em sustentar que no caso de conflito entre *critério de especialidade*<sup>28</sup> e *critério cronológico* quando uma norma precedente e especial é antinômica em relação a uma norma sucessiva e geral (...) o *critério de especialidade prevalece sobre o cronológico* e, portanto, a norma precedente e especial prevalece sobre a posterior e geral<sup>29</sup>.

Esse conflito tem lugar quando uma norma anterior-especial é incompatível com uma norma posterior-geral. Tem-se conflito porque aplicando o critério de especialidade, dá-se preponderância à primeira norma, aplicando o critério cronológico, dá-se prevalência à segunda. Nas relações de consumo, aplica-se a mais favorável aos interesses do consumidor. Também aqui foi transmitida uma regra geral, que soa assim: *Lex posterior generalis non derogat priori specialis*. Com base nessa regra, o conflito entre critério de especialidade e critério cronológico deve ser resolvido em favor do primeiro: a lei geral sucessiva não tira do caminho a lei especial precedente. O que leva a uma posterior exceção ao princípio *lex posterior derogat priori*: esse princípio falha, não só quando a *lex posterior é inferior*, mas também quando é *generalis* (e a *lex prior é specialis*)<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Segundo o *critério de especialidade*, a norma especial prevalece sobre a geral (*lex specialis derogat generali*),

<sup>29</sup> Norberto Bobbio, O positivismo jurídico – lições de filosofia do direito, p. 205.

<sup>30</sup> Norberto Bobbio, Teoria do ordenamento jurídico, p. 108.

Esse critério, que não é mais uma das construções doutrinárias dos jusfilósofos, mas sim, direito positivo, está acolhido em texto expresso do § 2º do art. 2º da vigente Lei de Introdução ao Código Civil, que assim dispõe:

*“A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.*

Desta forma, conclui-se que a lei nova – qualquer que seja ela, *geral* ou *especial* – *não revoga nem modifica a lei anterior*, quando estabelecer disposições *a par das já existentes*.

Logo, em sentido contrário, teremos que a lei nova – qualquer que seja ela, repita-se: *geral* ou *especial* – só irá *revogar* ou *modificar* lei anterior, quando não estabelecer disposições *a par das já existentes*.

A significação da expressão *disposições gerais ou especiais a par das existentes* são *disposições que coexistem com outras disposições*, cumpre determinar quando uma disposição, *geral* ou *especial*, coexiste com outra disposição, *geral* ou *especial*.

Ora, há coexistência de disposições quando mais de uma disposição exista concomitantemente.

A primeira a considerar, no caso, é a contida na lei nova. O citado § 2º do art. 2º menciona: “A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par...”

A segunda, a que já existia anteriormente ao advento da lei nova. O mesmo dispositivo normativo prossegue: “... a par das existentes, não revoga nem modifica a lei anterior”.

A segunda das disposições referidas no § 2º do art. 2º da LICC, assim, é que já existia em lei anterior, lei esta que não é revogada nem alterada pela lei nova<sup>31</sup>.

Assim, consoante iremos demonstrar, o CDC, em vez de ser uma lei especial ou extravagante, é na verdade lei geral de maior calibre quando comparada ao Código Civil. Como consideramos o CDC norma de caráter geral – aplicável ao gênero *relação de consumo* -, o mesmo acontecendo com o Código Civil – aplicável, por exclusão, ao gênero *relação civil* “*strictu sensu*”, é preciso deixar bem claro, que “*a mera justaposição de disposições legais, gerais ou especiais, a normas existentes*

---

<sup>31</sup> Eros Roberto Grau, *Prática abusiva de mercado e abuso de poder econômico: revogação da lei anterior pela posterior e interpretação do direito*, p. 184-185.

*não terá o condão de afetá-las. Assim sendo, lei nova que vier a contemplar disposição geral ou especial, a par das já existentes, não revogará, nem alterará a lei anterior (...) A falta de referência clara à própria disposição geral, ou ao seu assunto, desautoriza a suposição da revogação por incompatibilidade entre as duas leis*<sup>32</sup>.

## **8 - NATUREZA PUBLICISTA DO CDC**

Cuida-se o CDC de uma lei de *ordem pública e interesse social*, o que equivale a dizer que seus dispositivos são *inderrogáveis* pelos interessados em dada relação de consumo, e que seus *preceitos são aplicáveis às relações de consumo verificáveis no mundo fático* assim, consoante enuncia o seu art. 1º:

*“O presente Código estabelece normas de proteção e defesa do consumidor, de ordem pública e interesse social, nos termos dos arts. 5º, XXXII, 170, V, da Constituição Federal e art. 48 de suas Disposições Transitórias.*

A dicção deste artigo revela a supremacia das leis de ordem pública sobre as de natureza privada. Sem embargo do caráter cogente deste dispositivo, admite-se a livre disposição de alguns interesses de caráter patrimonial, como exemplo, ao tratar do Código da convenção coletiva de consumo em seu art. 107, dispondo que “as entidades civis de consumidores e as associações de fornecedores ou sindicatos de categoria econômica poderão regular, por convenção escrita, relações de consumo que tenham por objeto estabelecer condições relativas ao preço, à qualidade, à quantidade, à garantia e características de produtos e serviços, bem como à reclamação e composição do conflito de consumo”<sup>33</sup>.

## **9 - O CDC: UM MICROSSISTEMA JURÍDICO**

O CDC, como microssistema que é, não pode prescindir de integrar-se com os demais diplomas legislativos, uma vez que não é auto-suficiente para regular todos

---

<sup>32</sup> Maria Helena Diniz, Lei de introdução ao código civil brasileiro interpretada, p. 72-73.

<sup>33</sup> José Geraldo Brito Filomeno, Código brasileiro de defesa do consumidor – comentado pelos autores do anteprojeto, p. 23.

os aspectos jurídicos que poderão ocorrer em uma relação de consumo. E é disso que se cuida quando se fala do CDC. Ou seja, um verdadeiro *microsistema jurídico*, devido a seu caráter multidisciplinar, inspirado *por princípios a justificarem uma tutela especial*, e sobretudo *instrumental adequado para o exercício dos direitos nele previstos*, como uma faceta do próprio exercício *de cidadania*<sup>34</sup>.

Ora, se o consumidor não pode viver dignamente sem a consecução dos direitos consagrados no CDC e o apoio de todo ordenamento com o qual integralmente interage, não podemos temer qualquer modificação legislativa (desde que não haja contaminação das regras básicas, é claro!), se aquela vier a acrescentar maior proteção ao consumidor.

Nesse sentido, se verificarmos que a novel legislação civil em outros aspectos for mais protetiva, atendendo melhor aos anseios da modernidade e da mutante sociedade de consumo, não vemos qual seria a dificuldade em reconhecer nesses novos dispositivos, ou em qualquer outro diploma legislativo, a aurora do novo direito a integrar o acervo dos direitos do consumidor.

Qual seria a restrição em aplicar-se subsidiariamente essas normas? Não vemos como sofrer-se por antecipação, caso tenhamos que nos defrontar com o problema das antinomias num caso concreto. Espera-se que as antinomias de normas não se transformem em antinomias de princípios. Isso porque o Código Consumerista é uma lei de *função social*, as quais têm o mérito de positivar as novas noções valorativas orientadoras da sociedade, procurando, assim, assegurar a realização dos modernos direitos fundamentais (direitos econômicos e sociais previstos nas Constituições)<sup>35</sup>.

Nós, afeiçoados ao consumerismo (reconhecendo aqui o sectarismo), temos uma qualidade não conferida aos civilistas, qual seja: a proteção constitucional do consumidor elevada à categoria de cláusula pétrea. Se é assim, o problema é de simples solução. O intérprete do direito, caso tenha que decidir qual diploma legislativo a aplicar, deverá indagar primeiramente, sem se ater a nomenclaturas ou rótulos, qual dos dois é o mais protetivo. Não deverá ocorrer confronto entre CDC<sup>36</sup> e Código

---

<sup>34</sup> José Geraldo Brito Filomeno, Manual de direitos do consumidor, p. 28.

<sup>35</sup> Cláudia Lima Marques, A responsabilidade do transportador aéreo pelo fato do serviço e o código de defesa do consumidor – antinomia entre norma do CDC e de leis especiais, p. 155.

<sup>36</sup> A respeito do tema, asseverou Cláudia Lima Marques que: “A posição do CDC como lei especial-subjetiva, lei posterior e hierarquicamente superior, como lei de ordem pública e complementar ao mandamento constitucional, assegurará a força necessária para que esta lei de função social possa cumprir sua finalidade renovadora”, op. cit., p. 188.

Civil ou qualquer outro diploma legislativo, uma vez que não haverá qualquer prejuízo ao primeiro, que é paradigmático, gozando de uma potestade de índole constitucional (já que pertence à categoria dos direitos humanos), se o segundo não dispuser de normas mais protetivas.

Nesse particular, o CDC nunca perde. Não será atingido enquanto mais protetivo for, uma vez que, do alto de sua sobranceira posição não poderá, em hipótese nenhuma, ser desafiado, disputar ou perder espaço com qualquer outro diploma legislativo que não seja mais favorável à defesa do consumidor.

## 10 - PAPEL DO PODER JUDICIÁRIO NA SOLUÇÃO DAS LIDES DE CONSUMO

No Estado moderno, o Direito Constitucional enquanto Direito supremo em especial, valorizou a posição dos Juízes no quadro dos Poderes Públicos. Hoje não mais se admite, sob pena de traição à confiança dos cidadãos na fidelidade da Justiça, que a atividade do Juiz seja restrita à condição de mero ventríloquo do legislador. Por isso, a aplicação da lei não deve(ria) ser uma simples interpretação reprodutiva, mas simultaneamente produtiva e evolutiva.

Observa Klaus Stern que:

*“Em todos os países do mundo a relação entre o juiz e a lei é um dos componentes fundamentais do sistema jurídico. Ela representa um problema fundamental no ponto de intersecção dos grandes princípios do Estado de Direito, da Democracia e da divisão dos Poderes”<sup>37</sup>.*

Acrescenta esse cientista e professor da Universidade de Colônia:

*“O juiz precisava aplicar, “implementar”, a lei, mas isso significa também que ele não precisava apenas repeti-la, mas interpretá-la, completá-la, pensá-la até as suas últimas conseqüências conforme o espírito do Direito, sobretudo do direito constitucional e da ordem de valores que o direito constitucional fornece como orientação prévia”<sup>38</sup>.*

---

<sup>37</sup> Eros Roberto Grau e Willis Santiago Guerra Filho, Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides, p. 505.

<sup>38</sup> Idem, p. 508.

Essa constitucionalização da função judicante, nos tempos recentes, tem produzido efeitos no tocante à aplicação do direito privado, tornando-se, ao lado da interpretação da lei em conformidade com a Constituição, uma figura de argumentação que produziu efeitos conseqüentes para a interpretação genérica das leis.

O referido autor, trazendo à colação recente experiência alemã quanto à supremacia dos direitos fundamentais em detrimento ao direito privado, faz referência à jurisprudência da Corte Suprema Constitucional daquele país, no sentido de prevalecer o direito fundamental em todo o direito privado permitindo até *contra legem* o pagamento de indenizações por danos morais advindos de violações desse direito.

Não é ocioso concluir, que vivemos a Era dos Direitos Fundamentais, o que significa que as normas jusprivatistas regulamentadoras da relação entre pessoas privadas sempre deverão ser interpretadas à luz da ordem de valores do direito constitucional.

Nessa linha exegética, é importante o Poder Judiciário acompanhar a evolução da sociedade e se inserir no contexto do novo direito fundamental: O Direito das Relações de Consumo. O Juiz deve adaptar-se à modernidade, relativamente aos temas ligados aos interesses e direitos difusos e coletivos, como, por exemplo, os do meio ambiente e do consumidor. Estes novos direitos não podem ser interpretados de acordo com os institutos ortodoxos, criados para solução de conflitos individuais, que não atendem aos reclamos da sociedade. Os princípios individualísticos do século passado devem ser esquecidos, quando se trata de solucionar conflitos de meio ambiente e consumo<sup>39</sup>.

Desta forma, se o Código Civil for aplicado incondicionalmente, sem a lente constitucional protetiva do consumidor, certamente irá se chocar (por absoluta incompatibilidade), com conquistas já consolidadas no âmbito legislativo, hoje contando com o expressivo apoio da jurisprudência.

De fato esse temor não é sem fundamento. Se os magistrados continuarem a julgar as lides com base nos princípios individualistas do século XIX, princípios esses que até agora nortearam todas as relações de direito privado, os quais ainda continuam a informar o novo Código Civil, haverá um retrocesso aos direitos consagrados do consumidor, descaracterizando-o como ente constitucional que merece proteção especial.

---

<sup>39</sup> Nelson Nery Júnior, Os princípios gerais do código brasileiro de defesa do consumidor, p. 49.



A tendência de hoje, porém, é diferente da ocorrida no século passado, pois se tem propendido para a adoção de microssistemas que atendam a determinada situação jurídica, com visão de conjunto de todo o fenômeno e imunes à contaminação de regras de outros ramos do direito, estranhas àquelas relações objeto de regramento pelo microssistema<sup>40</sup>.

A interpretação e aplicação da norma não constituem uma atividade passiva e sim ativa, pois não se deve estudar e aplicar os textos normativos ao pé da letra mas, antes, em atenção à realidade social subjacente e ao valor que confere sentido a esse fato, regulando a ação para a consecução de uma finalidade, baseando-se, para tal apreciação, não em critérios pessoais, mas nas pautas estimativas informadoras da ordem jurídico-positiva.

Requer a hermenêutica sensibilidade e prudência, exigindo que o jurista e o aplicador condicionem e inspirem sua interpretação às balizas no sistema jurídico<sup>41</sup>.

Quando uma tal interpretação não for bem sucedida nem pela via do aperfeiçoamento do Direito, nem pela via da interpretação conforme à Constituição, a lei será inconstitucional e deverá ser declarada nula<sup>42</sup>.

Espera-se que o juiz participe na co-autoria da implementação de uma determinada política<sup>43</sup>, e que assegure o melhor dos regramentos concretos para os interesses do consumidor, desenganadamente sobrepostos, e todavia conciliáveis aos do empresariado fornecedor. De órgão administrador da jurisdição espera-se ver o juiz passar à posição de ator na distribuição do *bem estatal* chamado *justiça*<sup>44</sup> (Constituição da República, art. 5º, inc. XXV)<sup>45</sup>.

---

<sup>40</sup> Idem, p. 47.

<sup>41</sup> Maria Helena Diniz, Conflito de normas, p.57.

<sup>42</sup> Klaus Stern, O juiz e a aplicação do direito, op. cit., p. 511.

<sup>43</sup> Na visão de Tercio Sampaio Ferraz Jr.: "O juiz é chamado a exercer uma função socioterapêutica liberando-se do apertado condicionamento da estrita legalidade e da responsabilidade exclusivamente retrospectiva que ela impõe, obrigando-se a uma responsabilidade prospectiva, preocupada com a consecução de finalidades políticas das quais ele não mais se exime em nome do princípio da legalidade (*dura lex sed lex*)" in O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência?, p. 19.

<sup>44</sup> Ainda consoante Tercio Sampaio Ferraz Jr.: "No estado de direito, o juiz deixa de ser um funcionário, submetido às hierarquias da administração, para tornar-se, ele próprio, uma expressão originária do poder estatal. Por definição, ele não exerce uma *função*, mas o poder de julgar contenciosamente os litígios. Sua liberdade e sua independência nascem conjuntamente com a instauração constitucional do Estado", op. cit. p. 19.

<sup>45</sup> Alcides Tomasetti Junior, A configuração constitucional e o modelo normativo do CDC, p. 31.

## 11 – O PIONEIRISMO DO CDC

O CDC é paradigma por ter sido o primeiro diploma legislativo que regulou sistematicamente as relações de consumo e a defesa do consumidor. Por ter sido, na época de sua promulgação, a legislação inaugural mais protetiva do consumidor em obediência ao comando da Carta Magna, passou a ser modelar e fonte de referência para todas as controvérsias ligadas a relações de consumo.

Esse fato (o pioneirismo), em nosso sentir, tendo em vista o dinamismo das relações sociais, não deverá servir de pretexto ao engessamento do CDC que, após uma década de vida, sobretudo no ambiente do mundo virtual, ressentiu-se de atualização. Verifica-se que no atual estágio de evolução, não há espaço a recuos ou renúncia a direitos elencados no CDC, eis que estes já estão incorporados na cultura jurídica de todo o povo brasileiro<sup>46</sup>.

Não há tampouco como prescindir-se de eventuais avanços, mesmo os contidos em leis esparsas (inclusive as de caráter não consumerista). A Constituição não faz qualquer discriminação. Diz que o consumidor será protegido na forma da lei. Não faz qualquer distinção axiológica quanto ao objeto ou matéria legislativa que o novel diploma venha regular.

Se essa norma jurídica de uma forma ou outra vier acrescentar algo novo de caráter protetivo, que seja bem-vinda essa legislação! Não há possibilidade de retrocesso às conquistas, enquanto perdurar a atual fisionomia constitucional, e a proteção do consumidor for o seu objetivo.

“A matéria *proteção e defesa do consumidor*”, é por si só *vasta e complexa*, donde ser, na prática, impossível a previsão de tudo que diga respeito aos direitos e deveres dos consumidores e fornecedores.

Por isso mesmo é que o novo código *vale muito mais pela perspectiva e diretrizes* que fixa para a efetiva defesa e proteção do consumidor, bem como do devido equacionamento da harmonia buscada, do que pela exaustão das normas que tendem a esses objetivos...”<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Consoante Robert Weaver Shirley: “Todas as pessoas possuem uma cultura jurídica, isto é, uma consciência de quais são as normas de conduta sociais na sua sociedade e do que elas devem fazer nas diferentes situações. A cultura legal é elemento marcante na personalidade de qualquer pessoa. É seu sentido de justiça, do que é certo ou errado, do bem e do mal. Assim, a cultura legal é importante para uma análise do direito”, *Antropologia jurídica*, p. 55.

<sup>47</sup> José Geraldo Brito Filomeno, *Código brasileiro de defesa do consumidor*, p. 18.

Qualquer diploma legislativo não protetivo irá ajustar contas à Carta Republicana<sup>48</sup> e não ao CDC. Este último reina sobranceiro do alto de sua potestade de “longa manus” da Constituição<sup>49</sup> que nesse assunto: defesa do consumidor, por ser cláusula pétrea, é insuscetível de supressão<sup>50</sup>.

## 12 – DIREITOS FUNDAMENTAIS: PROIBIÇÃO DE RETROCESSO

Representando marcos da conquista civilizatória, os direitos fundamentais, uma vez reconhecidos, não podem ser abandonados nem diminuídos: o desenvolvimento atingido não é passível de retrogradação. Há aqui uma proteção traduzida pela *proibição de retrocesso*, sendo que essa eficácia impeditiva (negativa) é imediata e por si só capaz de sustentar um controle de constitucionalidade (tanto em relação à ação quanto à omissão indevidas).

Perceba-se que, no plano normativo, a eficácia impeditiva de retrocesso fornece diques contra a mera revogação de normas que consagram direitos fundamentais, assim como contra a substituição daquelas por outras menos generosas para com estes; e, no plano dos atos concretos, a proibição de retrocesso permite impugnar, por exemplo, a implementação de políticas públicas de enfraquecimento dos direitos

---

<sup>48</sup> Assevera Cláudia Lima Marques que: “A Constituição ordena a proteção do consumidor, presumindo agente mais vulnerável do mercado, através da lei. Note-se que o CDC concretiza esta proteção, mas não reivindica para si a exclusividade total na proteção legal do consumidor, afirmando em seu art. 7º, ad: *caput*, que “Os direitos previstos neste Código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade”. A expressão utilizada no CDC é clara, não reivindicando a exclusividade dos “direitos” concedidos ao consumidor. Outra será a posição se o Tratado ou lei retira, limita ou impõe a renúncia aos direitos que o sistema do CDC assegura ao consumidor, neste caso a aplicação do CDC é determinada pelo fato de ser o corpo de normas que assegura, segundo os novos parâmetros e valores orientadores, eficácia ao mandamento constitucional de proteção do consumidor. Assegura-se, em última análise, através da norma do art. 7º do CDC, a aplicação da norma que mais favorece o consumidor”, A responsabilidade do transportador aéreo pelo fato do serviço e o código de defesa do consumidor – antinomia entre norma do CDC e de leis especiais, p. 183 .

<sup>49</sup> Preleciona Luiz Antonio Rizzatto Nunes que: “É preciso que se estabeleça claramente o fato de o CDC ter vida própria, tendo sido criado como subsistema autônomo e vigente dentro do sistema constitucional brasileiro. Além disso, os vários princípios constitucionais que o embasam são elementos vitais ao entendimento de seus ditames. Não será possível interpretar adequadamente a legislação consumerista se não se tiver em mente esse fato de que ela comporta um subsistema no ordenamento jurídico, que prevalece sobre os demais – exceto, claro, o próprio sistema da Constituição, como de resto qualquer norma jurídica de hierarquia inferior -, sendo aplicável às outras normas apenas de forma supletiva e complementar”, Comentários ao Código de Defesa do Consumidor, p. 69.

<sup>50</sup> Segundo o art. 60, § 4º, do texto Supremo: “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: ... IV – os direitos e garantias individuais”. Dentre essas garantias, encontramos o inciso XXXII, do art. 5º da Constituição Federal pertencente à categoria de cláusula de Direitos Humanos, portanto, cláusula pétrea.

fundamentais (...) A eficácia impeditiva de retrocesso vale igualmente para a excepcional possibilidade de restrição de direito fundamental, que jamais poderá avançar sobre o estágio de desenvolvimento jurídico-normativo por este atingido.

Também sobre a perspectiva objetiva dos direitos fundamentais repercute a proibição de retrocesso, pois – para citar – serve esta de parâmetro à aferição da constitucionalidade em abstrato, bem como protege os direitos a prestações e garantias institucionais (impedindo o desmantelamento de organizações e projetos de assistência social ou de proteção ao consumidor, por exemplo)<sup>51</sup>.

### 13 - CONCLUSÃO

O CDC foi concebido em face da exigência constitucional de fixar os direitos mínimos de proteção do consumidor, criando uma padronização básica a orientar o legislador quanto à necessidade, para o futuro, de garantir a tutela desses direitos e tornar factível o comando da Magna Carta. Essa sistematização codificada dos diversos direitos que foram incorporados ao ordenamento normativo brasileiro, criou um novo sistema jurídico, aberto a conquistas, em que a modernidade venha regular em matéria de defesa ao consumidor.

Desta forma, em caso de aparente antinomia, interpreta-se: lei nova que de qualquer forma não venha a promover a defesa do consumidor, ou de qualquer modo afrontar as garantias de proteção, será considerada inconstitucional.

Isso porque, em face da Constituição Federal, o consumidor tem direito adquirido em ter sua proteção garantida pela legislação ordinária. Em sendo assim, o CDC, por ser legislação complementar à constituição, criou direitos que já definitivamente pertencem ao patrimônio de todo consumidor, de modo que nenhuma lei que venha a alterar “in pejus” tal situação jurídica ou restringir esses direitos consagrados, será recepcionada pelo ordenamento jurídico, e muito menos com eles conviverá.

Essa garantia constitucional de proteção e defesa do consumidor, cláusula pétrea que é, faz do CDC a fonte paradigmática mínima de todos os direitos nele elencados, o que indica que nenhum deles poderá ser suprimido sob império da lei

---

<sup>51</sup> Walter Claudius Rothemburg, *Direitos Fundamentais e suas características*, p. 64.

nova. Nesse caso, podemos afirmar com toda segurança que o consumidor brasileiro tem direito adquirido a adquirir mais direitos, mas nunca a perdê-los.

***José Ernesto Furtado de Oliveira,  
promotor de Justiça de São Paulo,  
mestrando em Direito pela Universidade Católica  
de Santos – UNISANTOS.***

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ÁLVAREZ CRUZ, Valéria. Direito Complexidade e Sistemas. São Paulo: Fiuza, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993.

BENJAMIN, Antônio Hermen de Vasconcellos e. Código brasileiro de defesa do consumidor comentado pelos autores do anteprojeto, 4ª ed. rev. e atual., São Paulo: Forense Universitária, 1995.

BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico, 8ª ed., Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. O Positivismo Jurídico. Coleção Elementos de Direito. São Paulo: Ícone, 1995.

BRITO FILOMENO, José Geraldo. Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto. 4ª ed. rev. e atual., São Paulo: Forense Universitária, 1995.

\_\_\_\_\_. Manual de Direitos do Consumidor, 3ª ed. , São Paulo: Atlas, 1999.

CARDIM, Carlos Henrique. Bobbio no Brasil: um retrato intelectual. Brasília: Universidade de Brasília. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

DINIZ, Maria Helena. Conflito de Normas. São Paulo: Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei de Introdução ao Código Civil Interpretada: Saraiva, 1996.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes: um princípio em decadência? Revista da Universidade de São Paulo. [USP]. São Paulo: USP - Coordenadoria de Atividades Culturais, n. 21, p.12-21, março-maio, 1994.

GRAU, Eros Roberto e GUERRA FILHO, Willis Santiago. Direito Constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

GRAU, Eros Roberto. O direito pressuposto e o direito posto. Revista dos Tribunais. São Paulo: RT, n. 673, nov., 1991.

\_\_\_\_\_. Prática abusiva de mercado e abuso de poder econômico: revogação da lei anterior pela posterior e interpretação do direito. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, vol. n. 7, jul.-set., 1993.

LIMA MARQUES, Cláudia. A responsabilidade do transportador aéreo pelo fato do serviço e o código de defesa do consumidor – Antinomia entre norma do CDC e de leis especiais. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, vol. n. 3, set.-dez., 1992.

NERY JUNIOR, Nelson. Os princípios gerais do código brasileiro de defesa do consumidor. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, vol. n. 3, set.-dez., 1992.

RIZZATTO NUNES, Luiz Antonio. Comentários ao Código de Defesa do Consumidor. São Paulo: Saraiva, 2000.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Direitos fundamentais e suas características. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política. São Paulo: RT, vol. n. 29, ano 7, out.-dez., 1999.

SHIRLEY, Robert Weaver. Antropologia jurídica. São Paulo: Saraiva, 1987.

TOMASETTI JUNIOR, Alcides. A configuração constitucional e o modelo normativo do CDC. Revista de Direito do Consumidor. São Paulo: RT, - vol. n. 14, abr.- jun., 1995.

**A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO  
COMO VIAS PARA A  
AFIRMAÇÃO DA CIDADANIA**

**Ângela Maria Marini Simão Portugal Frota**





# A EDUCAÇÃO E A FORMAÇÃO COMO VIA PARA A AFIRMAÇÃO DA CIDADANIA (\*)

*Ângela Maria Marini Simão Portugal Frota*

**SUMÁRIO:** 1. Introdução - 2. Em Portugal - 3. No Brasil - 4. Anexo I: Uma Alimentação Saudável para os Cidadãos Europeus - A União Européia e a Qualidade Alimentar - 4.1 Política Agrícola: da Quantidade à Qualidade - 4.2 Legislar para Garantir a Segurança e a Qualidade Alimentares - 4.3 Vigilância dos Controlos da Segurança Alimentar: o Serviço Alimentar e Veterinário da UE - 4.4 Ajudar os Consumidores a Escolher uma Alimentação Saudável e Segura - 4.5 Qualidade Alimentar e Comércio Internacional - 4.6 Explorar o Potencial das Novas Tecnologias - 4.7 Recorrer à Ciência para melhorar a Segurança e a Qualidade Alimentares: Investigação e Desenvolvimento - 5. Para Saber Mais.

## 1. INTRODUÇÃO

A **sociedade de consumo**, cujo termo tantos prenunciam, é dominada pela publicidade e pela promoção de produtos e serviços, vulgo, **marketing**, que tende a ignorar barreiras, sejam éticas, sejam morais, sejam de ordem legal.

As necessidades artificiais têm aí a sua fonte primacial de criação.

Em nome de um **neoliberalismo asfixiante** toda a **regulamentação** se abate, todas as **barreiras** se eliminam, todas as **fronteiras** se escancaram.

E os consumidores, sem preparação de base, ficam à mercê dos agentes económicos.

Se os agentes económicos se pautarem por processos cuja **bondade** é manifesta, é a fortuna que bate à porta dos consumidores.

Se os agentes económicos nada ficarem a dever à seriedade, à honorabilidade e à probidade, pobres dos consumidores que verão os seus direitos denegados, protraídos, proscritos.

---

(\*) Foi mantida a grafia original do artigo.

Por forma a obviar a que os consumidores fiquem dependentes das circunstâncias, é fundamental apostar na sua **educação e formação**.

O milénio que ora se inicia será sobretudo o da **massificação da educação**, através das tecnologias de informação cada vez mais acessíveis à generalidade dos povos.

Os Estados-nação e as instituições que deles emanam, para além do espaço específico reservado às experiências e à iniciativa privadas, não poderão demitir-se de um esforço, que tem de ser levado às últimas consequências, nos planos da **educação** e da **formação inicial e permanente** de crianças, jovens, adolescentes e adultos.

O **direito à educação e à formação** figura nas **directrizes das Nações Unidas** de 9 de Abril de 1985, impondo-se a sua observância aos Estados-nação. O objectivo a que tende é o de modelar comportamentos de molde a proporcionar aos cidadãos-consumidores bases seguras para enfrentarem os desafios que a sociedade de produção, distribuição e consumo de massa postula.

Tais preocupações antecipou-as a Europa, ao outorgar na Carta Europeia de Protecção do Consumidor de 1973, emanada do Conselho da Europa, um tal direito subjectivo público susceptível de ser oposto pelos particulares aos Estados nele congregados.

Na sua esteira, a Comunidade Económica Europeia desde o **programa preliminar** de 14 de Abril de 1975 **ao plano trienal de acção** 1999-2001, em curso de execução, privilegia a educação e a formação do consumidor como objectivo fundamental.

Países há, porém, em que se está ainda na **idade da pedra lascada** no que em particular respeita à educação (e formação) para a sociedade de consumo. Já que aos poderes (económico, financeiro, político) só parece interessar de todo a manutenção do *statu quo*, ou seja, a persistência do **obscurantismo** que serve, afinal, os desígnios do **capitalismo selvagem** que por aí grassa... um pouco por toda a parte!

## 2. EM PORTUGAL

A **Lei do Consumidor de 1996** define, por exemplo, no seu artigo 6º, um autêntico programa de **educação para a sociedade de consumo**. O normativo constitui, porém,

autêntica **letra morta** por manifesta inoperância dos poderes públicos. Os seus termos são, no entanto, **eloquentes**:

**“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 da informação.**

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

- Concretização, no sistema educativo, em particular no ensino básico e secundário, de programas e actividades de educação para o consumo;**
- Apoio às iniciativas que neste domínio sejam promovidas pelas associações de consumidores;**
- Promoção de acções de educação permanente, de formação e sensibilização para os consumidores em geral;**
- Promoção de uma política nacional de formação de formadores e de técnicos especializados.”**

### **3. NO BRASIL**

No plano da **política nacional de relações de consumo** avulta no Código de Defesa do Consumidor, no seu artigo 4º, o princípio que eleva o **direito à educação para a sociedade de consumo** à dignidade de direito fundamental, com respaldo na Constituição-cidadã:

**“(...) educação e informação de fornecedores e consumidores quanto aos seus direitos e deveres, com vista à melhoria do mercado de consumo.”**

A originalidade, neste particular, no Brasil, radica na extensão da **EDUCAÇÃO PARA O CONSUMO** aos fornecedores, o que constitui um *mais* ante o que, em regra, constitui preocupação dominante nos demais ordenamentos jurídicos - a educação do consumidor em acepção estrita. É facto que “**consumidores somos todos nós**”! Mas não deixa de surpreender positivamente ...

E porque a **EDUCAÇÃO** é um marco em qualquer **política nacional das relações de consumo** há que desenvolver o ponto e integrá-lo de forma consequente no sistema educativo, como se tem por elementar.

O elenco de preocupações que se desprendem do **princípio-regra** ou da **norma programática** que nas Constituições se encerram exprime-se como segue:

- Formação de formadores qualificados, afinal, a chave de todo o sistema;
- Formação de Conselheiros de Consumo, quer se trate de técnicos profissionais ou de voluntários afectos a serviços públicos como a associações de consumidores ou a entidades privadas, designadamente de empresas que disponham de departamentos de consumidores;
- A formação de crianças, jovens e adolescentes em idade escolar;
- A sensibilização dos diferentes estratos populacionais mediante a participação de associações de serviço (*Lyons* e *Rotary Club*), de associações cívicas, culturais, recreativas ou de outra índole;
- Acções de educação através dos meios de comunicação social de massa de natureza temática, correspondendo a campanhas que se empreendam com o específico objectivo de elucidar segmentos mais ou menos extensos da população sobre aspectos determinados;
- Acções específicas empreendidas nos estabelecimentos de ensino superior, em cada uma das áreas do saber e em íntima conexão com os saberes ali desenvolvidos.

Por exemplo: Cursos de *Ciências de Educação, Economia, Gestão, Direito, Saúde Pública, ... ..*

- Recurso, em especial, aos meios de comunicação multimédia de acesso condicionado ou indiscriminado com particular relevância para os instrumentos ao alcance de todos, através de pontos tecnológicos como o INFOCID (Informação ao Cidadão);

- Em conexão com as acções de formação empreendidas, em particular através da radiotelevisão, desenvolver um sem número de esquemas pedagógicos susceptíveis de contribuir para a informação e o esclarecimento pontual e sistemático de todos os seus destinatários. Outro tanto se pode conseguir através da emissões de radiodifusão ou da comunicação social escrita;

- Através de publicações especializadas, não tanto de cariz genérico, mas de âmbito monotemático (**educação do consumidor**), desenvolvendo espaços para as experiências empreendidas a todos os níveis, pelos agentes de ensino em cada um dos seus postos de trabalho.

O **direito à educação e à formação** neste âmbito, pode perspectivar-se ainda em dois planos – a **educação inicial** e a **formação contínua e permanente**.

A **educação inicial** deve ser inserida nos *curricula* escolares, discutindo-se se deve revestir características de disciplina autónoma ou traduzir-se em algo de interdisciplinar, que atravesse transversalmente as distintas disciplinas mediante um rearranjo de conteúdos. Ou seja, se é de considerar a **educação do consumidor** numa vertente *vertical* ou *horizontal*.

A orientação que nos parece mais acertada é a que se funda na **interdisciplinaridade**, de forma coordenada e congruente, em um aproveitamento inteligente das *virtualidades* dos programas e dos conteúdos em que se analisam.

A **formação integral** terá de compreender um sem número de domínios que tendem a inserir-se na mancha **da educação para o consumo** em *sentido amplo*, a saber:

- a **educação para a qualidade** (uma espécie de estética dos produtos e serviços) a qualidade é função da exigência do consumidor. Qualquer sistema de qualidade ancora em quatro pilares fundamentais: **acreditação**, **metrologia**, **certificação** e **normalização**;

- a **educação para a saúde** (de molde a prevenir e a assegurar as terapêuticas adequadas à e na doença), que abrange obviamente

- a **educação alimentar** (susceptível de introduzir critérios de racionalidade na alimentação e a prevenir os malefícios de uma dieta descontrolada, inconsequente ou incompatível);

- a **educação para a saúde em sentido estrito** que envolve noções de promoção da saúde e de prevenção da doença;

• a **educação para a segurança** que abarca campos diversificados em cujo **cerne** avulta a pessoa humana e tem de constituir alicerce ou fundamento para uma **cultura de segurança** em uma sociedade “*desprendida*”, dominada pela **incúria** e **irresponsabilidade**;

- a **segurança de produtos em geral**, a saber, a que respeita a cada um e a todos os produtos de consumo oferecidos no mercado;

- a **segurança dos produtos, em particular a das imitações perigosas** que *potenciam* perigos e se revelam susceptíveis de causar prejuízos ao consumidor e cuja erradicação do mercado se impõe e bem assim no que toca a **artefactos pirotécnicos**, de que se socorrem em particular tanto os jovens como os menos jovens durante os períodos carnavalescos como em outras ocasiões festivas;

- a **segurança de produtos farmacêuticos** – o arsenal farmacêutico pode, na realidade, representar sumo bem, se adequadamente empregue, ou, ao invés, um mal de consequências nefastas se inadequadamente usado: donde as precauções que importa adoptar a fim de assegurar a saúde do consumidor;

- a **segurança de cosméticos** – cuidados peculiares se impõem neste segmento particular de molde a obviar aos ruinosos efeitos que podem advir de produtos que se destinam a ser postos em contacto com as partes superficiais do corpo humano (epiderme)... ou com as mucosas bucais, como é aliás frequente. Domínio em que as preocupações não abundam, entre nós, carece de ser objecto de um tratamento especial em ordem a prevenir acidentes de consumo de consequências inenarráveis;

- a **segurança dos serviços em geral**, quaisquer que sejam, dos de **interesse geral** (*serviços públicos essenciais*) aos serviços globalmente considerados;

- a **segurança dos serviços financeiros de forma específica**, já que a **sociedade da informação** propicia tanto o acesso célere ao **crédito** e a **pagamentos electrónicos**, como a fraudes de inenarráveis consequências, que importa acautelar e reprimir em prol dos interesses económicos do consumidor;

- a **segurança em estâncias turísticas em particular**, em praias, termas ou outros lugares de viliégiatura (a saber, empreendimentos turísticos, aldeamentos turísticos, apartamentos turísticos, turismo de habitação, turismo rural, agroturismo, ecoturismo, parques de campismo...) no quadro das actividades de lazer ou de preenchimento dos ócios, como no dos lugares de diversão nocturna;
- a **segurança dos serviços nos transportes públicos em especial**, quer se trate de *rodoviários*, como de *ferroviários*, *fluviais* ou *aéreos*, domínios que reclamam particulares cuidados;
- a **segurança em ambiente laboral**, em íntima conexão com a **saúde, higiene e segurança no trabalho**, já que, antes da aquisição do estatuto de trabalhador, os homens e as mulheres em idade laboral são **cidadãos de parte inteira**, consabido como é que o **índice de sinistralidade** no trabalho atinge, em países onde menor é a consciência social, expressão de tomo;
- a **segurança infantil especificamente considerada**, tanto no que toca aos **brinquedos** (tantas vezes menos inocentes que as crianças!), aos **brinquedos pirotécnicos**, como no que se prende ao seu **ambiente doméstico** (medicamentos e ingestão de substâncias perigosas e ainda no que se refere a quanto possa representar perigo potencial ou real dentro das paredes da casa – superfícies angulosas, superfícies rugosas, armários acessíveis ou de abertura fácil com objectos cortantes ou susceptíveis de causar ferimentos graves, estantes facilmente removíveis...), como ainda em caso de **transporte em viaturas automóveis particulares** e de **transporte colectivo** (*maxime* transporte escolar), sem excluir os **parques de recreação e lazer** (parques aquáticos, parques infantis, parques temáticos, parques de recreação em geral em que preponderam *montanhas russas, rodas gigantes, carrinhos de choque, carrosséis...*) onde a sinistralidade vem aumentando vertiginosamente mercê de factores vários;
- a **segurança em ambiente escolar** visando acautelar a integridade tanto de *discentes* (crianças, jovens, adolescentes), como de *docentes, auxiliares de educação e funcionários administrativos*, nas instalações

em geral, mas em particular nos **laboratórios**, nos **recintos desportivos**, nos **pátios de recreio** e nos demais **equipamentos escolares**;

- a **segurança rodoviária**, de forma a prevenir a sinistralidade nas estradas, qual vertigem que atinge quem na velocidade constrói os alicerces de uma forma mais intensa de viver e que acaba, enfim, por ceifar um incontrolável número de vítimas;

- a **segurança doméstica**, susceptível de precaver os mais jovens e os menos jovens em sede de acidentes domésticos, portas adentro do lar e nas áreas *circum-vizinhas* das residências;

- a **segurança alimentar** no campo da prevenção das toxinfecções<sup>1</sup> alimentares domésticas e/ou industriais e bem assim das intoxicações<sup>2</sup> que ocorrem um pouco por toda a parte, tanto na obtenção das matérias primas como no das condições de transporte, armazenamento, distribuição e consumo final de produtos alimentares;

- a **segurança em geral** contra as agressões de que possam ser vítimas os consumidores por marginais que ponham em risco a vida e a integridade física de quem quer que seja;

- a **educação para a informação** (e a descodificação da publicidade) de molde a habilitar-se o consumidor para a comunicação, seja qual for a forma que assuma;

- a **educação para o associativismo** face a uma crescente dificuldade de coexistência em sociedade; e, por fim,

- a **educação para o consumo**, em sentido estrito, ou seja, por forma a que cada um saiba escolher, saiba testar, saiba garantir os produtos contra os defeitos intrínsecos ou extrínsecos de que possam ser portadores, saiba exigir a assistência pós-venda, saiba reclamar, se for o caso, saiba sustentar a reclamação e saiba, enfim, assegurar os próprios direitos, cujo conhecimento adquirirá através das tarefas educativas em que se envolver e que o envolverem.

---

<sup>1</sup> **Toxinfecção alimentar** – doença de natureza infecciosa ou tóxica, causada (ou que se presume ter sido originada) pelo consumo de alimentos ou da água - deriva de uma intoxicação devida a bactérias patogénicas ou suas toxinas, sob a forma de gastrite aguda de aparecimento brusco e evolução rápida com febre e manifestações tóxicas.

<sup>2</sup> **Intoxicação alimentar** - conjunto de lesões e perturbações funcionais. Estado patológico resultante do consumo de alimentos deteriorados, contaminados por bactérias, parasitas ou produtos químicos ou ainda de alimentos venenosos.



As realidades da sociedade virtual, com reflexos no consumo, e nas lojas virtuais e nos contratos virtuais, que são, afinal, novas modalidades de compra e venda, a que passará a aceder um número cada vez mais significativo de consumidores, obriga a que se reforcem as **tarefas educativas** neste particular, como essenciais à formação integral da pessoa humana.

Os **formadores** serão a preocupação-chave, o alvo preferencial, de qualquer acção neste domínio. Há que preparar **formadores** com **qualidade** que vivam intensamente a sua missão, e em **quantidade** para poderem assistir o **universo-alvo** que é fundamentalmente o das crianças e dos jovens, mas a que não escaparão os adultos, em fase de formação escolar ou fora dela.

Há que **preparar** os jovens, dotando-os de **uma formação integral** que eleja o **quotidiano** como **banca de ensaio** e *lhes proporcione* o **saber agir** e o **saber opor** ... as resistências adequadas às *seduções*, aos *artifícios* e aos *embustes* de que o mercado se veste *para os subjugar*. **Equilíbrio, moderação e razoabilidade** – eis o **escudo** que se conferirá a cada um e todos como base de uma **sólida formação** que permita enfrentar os **perturbantes métodos** de que o mercado lança em geral mão para os submeter. Só assim se concorrerá para a **preservação dos interesses económicos** que os textos reconhecem e em cada um radicam.

**Não basta**, porém, **educar**. É indispensável **formar continuada, permanentemente**, por forma a adaptar as condutas às mudanças que ocorrem como se de uma vertigem se tratasse.

É preciso que **educação e formação** se dêem as mãos e *jámais se dissociem*.

Com as vantagens que das **tecnologias multimédia** se retiram, é preciso investir cada vez mais na **informação**.

Até a **informação** que habilita tanto o jovem, como o consumidor adulto, no dia a dia, terá de ter um carácter *eminentemente* **formativo**.

É, de resto, essa a **orientação** que nos Estados Unidos da América e na Europa desenvolvida se **perfilha**.

Mas a **educação** é não só a **formal**, a que consta dos **currícula oficiais**. Também a **educação informal**, a que nas actividades circum-escolares ou de outra natureza se desenvolver, terá de apontar nessa direcção. Há que habilitar o jovem e o adulto a saber comprar, a saber orientar-se, a regrear a sua conduta por ditames

que o subtraíam dos problemas, que lhe não retirem equilíbrio, que o não perturbem, que o não ofendam e obriguem a **reações** irracionais ou, o que é o mesmo, a **inacções** que o convertem em vítima permanente pelo silêncio, dominado pelos seus complexos, que podem explodir em **marginalidades** de expressão vária.

A **educação** e a **formação** são as tarefas primordiais neste dobrar de milénio. Para que o homem e a mulher se apartem cada vez mais de uma condição próxima da **natureza**, da dos *seres das cavernas*, e resgatem a sua **humanidade**, para que a cidadania se afirme e as novas formas de sujeição - **as novas formas ou as velhas formas com novas roupagens** - se atenuem perante uma maior consciência social.

O importante é que os poderes públicos o não esqueçam, e convertam tal tarefa em **missão indeclinável e obsessiva**, que há que cumprir indefectivelmente em favor de todos, contra os que se lhes opuserem, por embotamento ou como forma de afrontamento ostensivo à cidadania e ao tecido social.

Ou se aposta na **educação** e na **formação** e se ganha o futuro ou os povos *claudicarão* perante outros povos mais ágeis, mais hábeis, mais vigorosos, mais bem dotados e mais esclarecidos.

A **educação** e a **formação** são, além do mais, formas ou moldes de se buscarem *equilíbrios mundiais* e o respeito pela **soberania** (sinónimo de individualidade pessoal, cultural e telúrica) de todos os povos.

A **educação** e a **formação** constituem a via para a independência dos povos, na interdependência e na solidariedade globais com que se entrecruzam.

É esse o **desafio** com que desde já nos confrontamos, na antecipação dos fulgores do milénio de que levamos já pouco mais de seis meses.

### **Saibamos estar à altura das responsabilidades!**

A **Escola** tem de ser a caixa de ressonância da **vida**.

É preciso trazer a **vida** para a **escola** para que a **escola** possa responder às exigências da **vida**, preparando adequadamente aqueles que se confiam aos seus cuidados.

É preciso, pois, **eliminar** muitos dos **manuais escolares** - ainda disponíveis - por absolutamente **anacrónicos e obsoletos**.

É necessário **reconstruir programas, redefinir conteúdos, ajustar as disciplinas à realidade** circundante.

Tomemos por base um qualquer programa escolar com um elenco de disciplinas homogéneo, como segue:

## LÍNGUA PÁTRIA E LÍNGUAS ESTRANGEIRAS

<b>Objectivos Gerais</b>	<b>Objectivos específicos</b>	<b>Temáticas a privilegiar</b>
<p><b>Leitura</b></p> <p><b>Interpretação</b></p> <p><b>Comunicação oral</b></p> <p><b>Comunicação escrita</b></p> <p><b>Linguagem específica</b></p> <p><b>Tradução retroversão</b></p>	<p>Tomar atitudes críticas perante o mundo que o rodeia e intervir numa sociedade em constante mudança;</p> <p>Defender atitudes de liberdade e responsabilidade;</p> <p>Desenvolver capacidades de agir criticamente, modificar e criar com preocupação pela qualidade...</p> <p>Interessar-se por problemas de âmbito nacional e internacional;</p> <p>Produzir de forma autónoma diferentes tipos de texto que correspondam a necessidades comunicativas;</p> <p>Expressar-se com fluência clara e inequívocamente, veiculando uma mensagem pessoal;</p> <p>Interpretar global e especificamente informação veiculada por textos concretos sobre assuntos do quotidiano.</p>	<p>- das viagens, do turismo, dos usos e costumes e das regras a observar nas trocas e nos actos de consumo</p> <p>- publicidade, garantias, manuais de instruções, formulários, impressos, ementas, preenchimento de cheques, rotulagem, preços...</p> <p>- comunicação de acidentes, apresentação de reclamações por serviços defeituosos prestados nas lojas, restaurantes...</p>

## MATEMÁTICA

Objectivos Gerais	Objectivos específicos
Contar Comparar Enquadrar Traduzir Operar Estimar Interpretar Criticar Medir Pesar Aplicar Indicar Recolher Organizar Construir	Resolver problemas de contagem; Resolver problemas, jogos numéricos que envolvam comparação, enquadramentos..., visando um melhor conhecimento dos números; Traduzir dados de um problema de uma linguagem para outra (verbal, gráfica, simbólica); Resolver problemas ligados à vida real e aos interesses dos alunos utilizando as operações estudadas e conhecimentos de geometria; Estimar, interpretar e criticar a solução de um problema; Resolver problemas da vida corrente (percentagens, juros, câmbios, escalas...) que envolvam proporcionalidade directa; Indicar situações da vida quotidiana ou das ciências onde a estatística presta relevantes serviços; Reconhecer a necessidade de recolher e organizar informação de inquéritos, jornais,... Construir tabelas de frequência e gráficos; Ler e interpretar a informação contida em tabelas e gráficos.

## CIÊNCIAS DA NATUREZA

Objectivos Gerais	Objectivos específicos
Higiene Ciclos de vida de animais/plantas Poluição água Poluição ar Poluição solo Cadeia alimentar Alimentação Abate de animais Toxinfecções alimentares	Avaliar a coerência entre o conhecimento e a prática no que respeita a regras de higiene; Compreender a necessidade de preservar os materiais terrestres; Compreender os efeitos prejudiciais que as actividades humanas provocam na atmosfera, na água e no solo; Compreender que numa cadeia alimentar a circulação de materiais corresponde a transferências de energia; Compreender a necessidade de uma gestão racional dos recursos naturais porque finitos; Reconhecer que a alimentação condiciona o crescimento e desenvolvimento de organismos, interferindo na saúde e na esperança de vida.

## HISTÓRIA

<i>Sociedades Primitivas</i>	Troca directa
<i>Sociedades Rurais</i>	Código de Hamurabi (1792-1750 a.C.) <i>regulamenta</i> : direito de família e heranças; direito patrimonial; direitos e obrigações de profissões liberais (médicos, veterinários, construtor...); preços; qualidade; quantidade
Direito Romano	Rasgos fundamentais
<i>Sociedades Pré-Industriais</i>	Preço justo Proibição de empréstimos a juros Corporações (Luís XI de França)/Casa dos Vinte Quatro Corporações de artes e mesteres (D. João I) Édito de protecção contra fraudes
<i>Sociedades Industriais</i>	Abolição das corporações (Luís XVIII de França) Proclamação do livre comércio e indústria Princípio da autonomia da vontade Liberalismo económico (fins séc. XIX)
<i>Sociedades Pós-Industriais</i>	Automação
<i>Sociedades de Informação</i>	Tecnologias da informação Comércio electrónico

## FÍSICO-QUÍMICA

<b>Objectivos Gerais</b>	<b>Objectivos específicos</b>
Cuidados a observar na utilização dos produtos	Fármacos (medicamentos de uso humano e veterinário)
Vantagens do uso de produtos	Detergentes
Desvantagens do uso de produtos	Cosmética
	Psicotrópicos, estupefacientes
	Conservantes, adoçantes, espessantes, saborantes
	Anabolisantes
	Agrotóxicos

## EDUCAÇÃO VISUAL, DESIGN E ARTES VISUAIS

Objectivos Gerais	Objectivos específicos
Cor Textura Estrutura Forma Espaço Perspectivas Desenho geométrico Desenho de observação Gráficos Escalas Cotagens Símbolos	Ilustração de: rótulos etiquetas cartazes jornais de parede prospectos Histórias aos quadrinhos Fantoches Jogos Feiras Exposições

## EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA

(a privilegiar a verticalização das matérias)

<b>Educação para a Qualidade</b> <i>Acreditação</i> <i>Metrologia</i> <i>Certificação</i> <i>Normalização</i>	Qualidade de produtos e serviços Rotulagem e etiquetagem Sistemas de distribuição Dispensa de produtos e serviços Garantia Assistência pós-venda		
<b>Educação para a Saúde</b>	Adequada prevenção, prescrição e dispensa de produtos Automedicamentação <sup>3</sup> Automedicação <sup>4</sup>		
<b>Educação Alimentar</b>	- Introdução da racionalidade na alimentação <table style="width: 100%; border: none;"> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Alimentos geneticamente modificados</li> <li>. Alimentos irradiados ou ionizados</li> <li>. Alimentos funcionais</li> <li>. Alimentos dietéticos</li> <li>. Alimentos conservados pelo frio</li> <li>. Alimentos pré-embalados</li> <li>. Alimentos enlatados</li> <li>. Alimentos pré-confeccionados</li> <li>. Alimentos enriquecidos</li> <li>. Alimentos para lactentes e crianças</li> </ul> </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> <li>. Alimentos biológicos</li> <li>. Alimentos funcionais</li> <li>. Alimentação especial</li> <li>. Conservantes</li> <li>. Corantes</li> <li>. Edulcorantes</li> <li>. Emulsionantes</li> <li>. Gelificantes</li> <li>. Intensificadores de sabor</li> <li>. Espessantes</li> </ul> </td> </tr> </tbody> </table>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Alimentos geneticamente modificados</li> <li>. Alimentos irradiados ou ionizados</li> <li>. Alimentos funcionais</li> <li>. Alimentos dietéticos</li> <li>. Alimentos conservados pelo frio</li> <li>. Alimentos pré-embalados</li> <li>. Alimentos enlatados</li> <li>. Alimentos pré-confeccionados</li> <li>. Alimentos enriquecidos</li> <li>. Alimentos para lactentes e crianças</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Alimentos biológicos</li> <li>. Alimentos funcionais</li> <li>. Alimentação especial</li> <li>. Conservantes</li> <li>. Corantes</li> <li>. Edulcorantes</li> <li>. Emulsionantes</li> <li>. Gelificantes</li> <li>. Intensificadores de sabor</li> <li>. Espessantes</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>. Alimentos geneticamente modificados</li> <li>. Alimentos irradiados ou ionizados</li> <li>. Alimentos funcionais</li> <li>. Alimentos dietéticos</li> <li>. Alimentos conservados pelo frio</li> <li>. Alimentos pré-embalados</li> <li>. Alimentos enlatados</li> <li>. Alimentos pré-confeccionados</li> <li>. Alimentos enriquecidos</li> <li>. Alimentos para lactentes e crianças</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Alimentos biológicos</li> <li>. Alimentos funcionais</li> <li>. Alimentação especial</li> <li>. Conservantes</li> <li>. Corantes</li> <li>. Edulcorantes</li> <li>. Emulsionantes</li> <li>. Gelificantes</li> <li>. Intensificadores de sabor</li> <li>. Espessantes</li> </ul>		

<sup>3</sup> Automedicamentação por decisão do doente ou aconselhado por terceiros que revelam certos conhecimentos válidos sobre os medicamentos e seus benefícios perante determinada sintomatologia. Pode ter efeitos nefastos.

<sup>4</sup> Automedicação por decisão do doente ou a conselho de pessoas sem conhecimentos válidos sobre o medicamento. Apresenta dois riscos importantes, a saber: o medicamento não é adequado ao tratamento da doença ou que os riscos de toma superam os possíveis benefícios. Em qualquer dos casos há risco para o doente.

(Continuação)

**EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA**

<b>Educação para a Segurança</b> <i>Segurança de produtos em geral</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Produtos que, pela sua perigosidade, não cabem em categorias especiais, versadas no lugar próprio.</li> <li>. Embalagens em geral.</li> </ul>
<i>Segurança de produtos em particular</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Automóveis</li> <li>. Electrodomésticos</li> <li>. Imitações perigosas</li> <li>. Artefactos pirotécnicos</li> <li>. Brinquedos</li> </ul>
<i>Segurança de serviços em geral</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Serviços públicos essenciais</li> <li>. Serviços prestados por lavandarias, oficinas de reparação em geral</li> </ul>
<i>Segurança de serviços específicos - serviços financeiros</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Acesso ao crédito</li> <li>. Pagamentos electrónicos</li> </ul>
<i>Segurança de serviços específicos - serviços turísticos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Empreendimentos turísticos</li> <li>. Aldeamentos turísticos</li> <li>. Turismo de habitação</li> <li>. Turismo rural</li> <li>. Agroturismo</li> <li>. Ecoturismo</li> <li>. Parques de campismo</li> </ul>
<i>Segurança de serviços específicos - transportes públicos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Ferroviários</li> <li>. Rodoviários</li> <li>. Fluviais</li> <li>. Aéreos</li> </ul>
<i>Segurança em ambiente laboral</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Saúde, higiene e segurança no trabalho</li> <li>. Prevenção de acidentes</li> </ul>
<i>Segurança infantil especificamente considerada</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Cadeiras de bebé</li> <li>. Carrinhos de bebé</li> <li>. Brinquedos</li> <li>. Brinquedos pirotécnicos</li> <li>. Ambiente doméstico</li> <li>. Transportes – <i>particular, escolar</i></li> <li>. Parques infantis</li> </ul>
<i>Segurança em ambiente escolar</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Instalações em geral</li> <li>. Laboratórios</li> <li>. Pátios de recreio</li> <li>. Recintos desportivos</li> </ul>
<i>Segurança rodoviária</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Prevenção da sinistralidade</li> <li>. Conferir as bases para que os condutores e peões coexistam sem gravame</li> <li>. Código da estrada</li> </ul>

(Continuação)

**EDUCAÇÃO PARA A CIDADANIA**

<b>Educação para a Segurança</b> <i>Segurança doméstica</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Acidentes domésticos</li> <li>. Eliminação de barreiras</li> <li>. Equipamentos domésticos</li> <li>. Produtos farmacêuticos</li> <li>. Instalações eléctricas (<i>fichas, tomadas, inrerruptores</i>)</li> </ul>
<i>Segurança alimentar</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Alimentação animal</li> <li>. Intoxicações e toxinfecções alimentares domésticas e/ou industriais</li> <li>. Condições de transporte, armazenamento e utilização de produtos alimentares</li> <li>. Conservação e manipulação de produtos</li> <li>. Equipamentos</li> <li>. Higiene pessoal</li> </ul>
<i>Segurança de produtos farmacêuticos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Medicamentos de uso humano</li> <li>. Medicamentos sujeitos e não sujeitos a receita médica obrigatória</li> <li>. Medicamentos de uso animal</li> <li>. Produtos de ervanária</li> <li>. Nutracêutica</li> <li>. Rotulagem</li> <li>. Publicidade</li> </ul>
<i>Segurança de cosméticos</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Cosméticos faciais</li> <li>. Cosméticos corporais</li> <li>. Cosméticos capilares</li> <li>. Cosmética decorativa</li> <li>. Colónias e perfumes</li> </ul>
<i>Segurança em geral</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Atentados à integridade física</li> <li>. Assaltos</li> <li>. Sequestros...</li> </ul>
<b>Educação para a Informação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. A informação em geral</li> <li>. A informação em particular</li> <li>. A informação no quadro das relações de consumo</li> <li>. Informação <i>versus</i> Publicidade</li> <li>. Publicidade – descodificação</li> <li>. Marketing – suas afinidades</li> </ul>
<b>Educação Para o Associativismo</b>	<p>“<i>A união faz a força</i>” face a uma crescente dificuldade de coexistência em sociedade em que os egoísmos tendem a imperar.</p>
<b>Educação para o Consumo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>. Modo de funcionamento da economia</li> <li>. Papel do consumidor na economia</li> <li>. Modo de agir perante o mercado</li> <li>. Tutela dos Interesses económicos do consumidor</li> <li>. Contratos de adesão e cláusulas abusivas</li> </ul>



Tomemos por base duas (quicá, três) das disciplinas enunciadas para, a título explicativo, as projectarmos:

**Idiomas** (Língua Pátria e Línguas Estrangeiras) e **Ciências da Natureza**.

Na **primeira das disciplinas**, o objectivo é o de, através de textos simples, introduzir as crianças e os jovens nos temas, privilegiando a língua pátria, mas dando realce também às línguas estrangeiras, de forma coordenada.

Eleja-se o tema da **segurança** e, de forma específica, o **da segurança alimentar**, tão em voga, por razões que se não ignoram, em particular na Europa, mas que não podem descurar-se em qualquer outra latitude.

Por um lado, a **segurança**, a **higiene** e a **qualidade** dos **géneros alimentícios** tem o seu domínio de eleição na disciplina de Ciências da Natureza, sendo certo, porém, que no plano interdisciplinar se pode recorrer a uma outra disciplina – a de **educação visual**.

A introdução poderá ocorrer tanto através da revelação do **Livro Branco da Segurança Alimentar**, como de textos soltos seleccionados, que primem pela simplicidade, como pelo rigor, em escala gradativa - de textos genéricos a específicos.

A sequência que se oferece visualmente permite aferir da validade da tese que ora se sustenta.

Em suma, de *forma esquemática* poder-se-á estabelecer o quadro que segue:

- **Textos introdutórios** no que toca à **saúde e segurança**, enquanto direito fundamental do consumidor;
- **Textos que em especial** se reportem à **segurança em geral** (em vista de uma **cultura para a segurança** que é mister sedimentar) (*v.g., segurança infantil* nas suas múltiplas revelações ou expressões);
- **Textos específicos** em tema de segurança alimentar: **Livro Branco, Livro Verde ...**

**Línguas estrangeiras** - Inglês e Francês

...

- **Textos específicos** no que toca à **segurança alimentar** recolhidos de revistas atraentes da especialidade;

· **Textos constantes** de *banda desenhada* (histórias aos quadrinhos) em francês, por exemplo, cuja réplica pode constituir um desafio lançado aos alunos para que, adentro dos saberes adquiridos, “construïrem” por si próprios as “histórias” que cumpriria contar a outros públicos-alvo.

### **Ciências da Natureza**

- Ordenação dos saberes no quadro dos riscos gerados pela alimentação;
- O porquê das intoxicações e das toxinfecções alimentares
- A encefalopatia espongiforme bovina (a doença das “**vacas loucas**”)
- A alimentação dos bovinos;
- Os organismos geneticamente modificados (**OGM**);
- Sinais de qualidade;
- Rotulagem e conformidade;
- Os ovos;
- O pescado (peixes, crustáceos e bivalves);
- As carnes e os produtos cárneos;
- O leite e os produtos lácteos;
- Produtos hortícolas (frutas e legumes);
- A água de abastecimento público;
- As águas engarrafadas;
- Refrigerantes;
- Refrigerador (*geladeira*): regras a observar em tema de conservação pelo frio de alimentos;
- As conservas;
- Os congelados;
- Produtos embalados em vácuo;
- Produtos ionizados;

- Os nitratos;
- Os aditivos (corantes, conservantes, espessantes, ...);
- As hormonas;
- Os anabolisantes;
- Os antibióticos;
- Os pesticidas;
- As micotoxinas;
- A listéria;
- As salmonelas;
- A triquinelose;
- As dioxinas;
- Os metais pesados;
- Resíduos de depuração... ..

Ante quadro tão expressivo e com um programa deveras aliciante, afigura-se-nos, enfim, que se torna possível levar à escola de forma congruente, interessante e coordenada, porque construído *interdisciplinarmente*, a **educação para a sociedade de consumo** - o outro nome da **educação para a cidadania ou da educação social**, visando temas actuais, que terão de convocar a Escola e os professores para que a vida penetre a Escola e a Escola forneça à vida homens e mulheres aptos a construir a sua própria felicidade e a dos mais no respeito pela dignidade e pela autonomia ética da pessoa humana.

Tal é a missão da Escola, nem sempre transparente, nem sempre perseguida, nem sempre alcançada.

Ou nos envolvemos com **paixão** em um tal programa, **que o é tanto de vida como para a vida**, ou a escola submergirá como laboratório onde os saberes se devem ensaiar para realização de homens e mulheres e progresso dos povos.

**Ou nos empenhamos - e se constrói a Escola Nova – ou claudicaremos e**, com isso, é o **crepúsculo dos povos** que se prenuncia...

## **4. ANEXO I**

### **UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL PARA OS CIDADÃOS EUROPEUS**

#### **- A União Europeia e a qualidade alimentar**

Ao longo das últimas décadas, a preocupação do grande público com a segurança e a qualidade alimentares tem sofrido um aumento constante. Os consumidores querem ter a certeza de que os alimentos que compram nos supermercados ou comem nos restaurantes são seguros, nutritivos e sádios, bem como produzidos segundo determinadas normas. Factos como o aparecimento de casos de encefalopatia espongiforme bovina (BSE), ou doença das “vacas loucas”, ou a crise da dioxina reforçaram a inquietação geral no que respeita à segurança alimentar. Além das questões de segurança, aumenta o número de pessoas que se preocupam com a qualidade dos alimentos que consomem. Os consumidores exigem os padrões mais elevados possível por parte dos agricultores, das empresas alimentares e dos retalhistas. Por outro lado, mostram maior interesse pelo modo e local de produção dos alimentos, aumentando a procura de produtos provenientes da agricultura biológica ou de carne proveniente de animais criados em óptimas condições de bem-estar.

Responder às preocupações dos consumidores em matéria de segurança e às suas expectativas ao nível da qualidade é uma missão-chave da União Europeia. Ao longo dos últimos 40 anos, a UE elaborou uma vasta série de regras, normas e práticas de vigilância destinadas a garantir que a alimentação que consumimos é tão segura e apetitosa quanto possível. A União intervém com medidas em cada etapa do processo de fabrico dos produtos alimentares, desde a exploração e da fábrica até ao prato, a fim de assegurar que a nossa alimentação seja segura e saudável. Algumas tarefas são desempenhadas pelo próprio sector, outras pelos Estados-Membros e outras ainda pela Comissão Europeia e pelas agências e órgãos especializados que dela dependem. No entanto, incumbe à Comissão, em última instância, velar pela aplicação uniforme das regras no conjunto do território da União.

O sistema evoluiu muito ao longo dos últimos 10 anos, em parte devido às crises alimentares, mas também porque a UE instaurou um mercado único dos produtos alimentares, de modo a eliminar no seio da União todos os obstáculos internos às trocas. Dado que a União passou a ter uma única fronteira para o conjunto das importações, cabe-lhe actuar de modo que os produtos alimentares provenientes

de países terceiros sejam tão seguros como os produzidos nos Estados-Membros. Por outro lado, a Comissão representa os interesses dos consumidores da União no seio dos organismos internacionais que tratam de problemas comerciais, de normas alimentares ou de questões sanitárias, tais como as doenças animais.

A presente brochura destina-se a explicar em que consiste a acção da União em cada fase do processo a fim de garantir o mais elevado nível de segurança e qualidade alimentares.

#### **4.1 POLÍTICA AGRÍCOLA: DA QUANTIDADE À QUALIDADE**

A exploração agrícola é sem dúvida o primeiro local onde se deve começar a promover a segurança alimentar e normas de qualidade elevadas. Através da política agrícola comum (PAC), a União Europeia encoraja os agricultores a produzirem produtos agrícolas de grande qualidade, do conjunto da gama, desde a carne e dos lacticínios aos cereais, passando pela fruta e pelos legumes. A PAC sofreu uma reorientação no decurso dos últimos 10 anos: actualmente está mais vocacionada para responder às expectativas dos consumidores em matéria de qualidade.

Alem do abastecimento em produtos alimentares seguros e saudáveis, um dos objectivos-chave da PAC consiste em assegurar um nível de vida decente aos agricultores, garantindo-lhes um mercado estável para os seus produtos. Quando esta política foi instituída, o principal instrumento ao serviço dos seus objectivos era o apoio dos preços, o que garantia aos agricultores determinadas entradas pela venda dos seus produtos. No entanto, esta prática foi criticada pelo facto de a PAC encorajar os agricultores a produzir o mais possível, sem terem em conta a qualidade do que cultivavam. Embora esta crítica fosse exagerada, a PAC propõe hoje muitas medidas de incentivo aos agricultores preocupados em melhorar a qualidade da sua produção.

Actualmente, o apoio aos preços é uma vertente menos importante do modo de funcionamento da PAC, na medida em que a prática de compra dos excedentes de produção é menos utilizada. Isto significa que os agricultores são mais encorajados a responder à procura, no mercado, de diferentes tipos e diferentes qualidades de produtos agrícolas. Se a qualidade da carne ou dos cereais que produzem for elevada, os agricultores obterão preços melhores no mercado. Esta política teve como consequência tornar os agricultores aptos a responder à procura, pelos consumidores, de um mais vasto leque e maior diversidade de produtos.

Outros elementos da PAC compensam os agricultores de uma produção menos intensiva. Os criadores de gado recebem ajudas mais importantes se mantiverem o número de animais nos seus estabelecimentos dentro de certos limites.

### **Mais atenção à qualidade**

A filosofia subjacente à PAC também mudou. Concebida na origem para remediar as carências alimentares do pós-guerra, esta política foi adaptada por forma a fazer sobressair o papel multifuncional que a agricultura desempenha na sociedade europeia. Os agricultores não são simples produtores de alimentos. Asseguram igualmente um serviço essencial protegendo o meio natural e preservando o património rural que pode ser um benefício para todos nós. Estas responsabilidades provocam despesas suplementares aos agricultores, nomeadamente quando são obrigados a prosseguir as suas actividades em más condições, por exemplo, em terras pouco férteis. É por isso que a PAC visa indemnizar os agricultores por esta prestação de serviços, o que por sua vez aproveita à qualidade alimentar.

Ao preservar a existência da agricultura no conjunto da União, a PAC assegura um grau mais elevado de diversidade dos produtos alimentares e de tipos de exploração do que em outras partes do mundo, cujas orientações políticas podem ser mais influenciadas por factores económicos.

Na sequência do acidente provocado pela contaminação de produtos alimentares pela dioxina em 1999, que foi atribuída a alimentos adulterados para animais, a UE prevê igualmente reforçar os controlos sobre as rações animais.

### **Possibilidades oferecidas às zonas rurais**

A política de desenvolvimento rural da União Europeia oferece igualmente incentivos suplementares aos agricultores, com vista a melhorar a qualidade da sua produção. O objectivo consiste em aumentar a competitividade do sector agrícola e promover as oportunidades de emprego da população rural.

Os programas de desenvolvimento rural propõem dotações especiais destinadas a ajudar os agricultores a melhorar a qualidade da sua produção e das suas acções em matéria de comercialização, a fim de poderem oferecer as suas mercadorias aos consumidores a melhores preços. Estão igualmente disponíveis fundos para o desenvolvimento de mercados de produtos que correspondem a necessidades especiais, em particular os dotados de características regionais específicas que são

apreciados pelos consumidores. A UE pode fornecer uma ajuda suplementar através de programas de rotulagem que oferecem garantias aos consumidores sobre o modo e o local de produção dos produtos alimentares.

### **Expansão da agricultura biológica**

De há alguns anos a esta parte, a procura de produtos biológicos pelos consumidores regista uma subida espectacular. Entende-se por “produtos biológicos” produtos alimentares que foram produzidos sem recurso ao grande número de pesticidas e de herbicidas químicos, nem de medicamentos veterinários actualmente utilizados na agricultura. As vendas de alimentos biológicos aumentaram cerca de 40% por ano e representam actualmente 3% do conjunto do comércio de produtos alimentares na União Europeia. A superfície das terras cultivadas segundo os princípios da agricultura biológica triplicou entre 1993 e 1997, para atingir 2,2 milhões de hectares. No sentido de fomentar o crescimento da produção biológica e melhorar as garantias dadas aos consumidores na compra desses produtos, a União Europeia estabeleceu uma série de regras que regulam o modo de produção biológica.

Essas regras abrangem os tipos de produtos que podem ser utilizados para tratar os vegetais ou os solos, no que respeita aos cereais, as frutas e legumes, e os tipos de alimentos e medicamentos veterinários que são autorizados na produção animal. Dado que alguns produtos podem deixar resíduos no solo durante um longo período após a sua utilização, os agricultores são igualmente obrigados pela legislação comunitária a respeitar estas directrizes durante pelo menos dois anos até que os seus produtos possam ser qualificados como biológicos. As mesmas regras se aplicam aos produtos importados de países terceiros, que são colocados no mercado como produtos “biológicos”. Para garantir que os consumidores saibam o que adquirem quando compram produtos qualificados como biológicos, a União Europeia estabeleceu igualmente regras em matéria de rotulagem. Embora os rótulos possam variar de um Estado-Membro para outro, devem obrigatoriamente afixar a menção “agricultura biológica - sistema de controlo CEEN que prova que o agricultor observou os requisitos comunitários e foi sujeito a controlos pelas autoridades nacionais. Em 1999 foi igualmente adoptado um rótulo “biológico” comunitário.

Dado que a passagem ao modo de produção biológica demora no mínimo dois anos, a UE oferece diferentes tipos de apoio aos agricultores que pretendam abandonar os modos de produção tradicionais. A maior parte dos fundos provém do orçamento comunitário afecto às medidas agroambientais, em benefício dos agricultores cujo

método de trabalho reduza o impacto sobre o ambiente. Os fundos destinados a apoiar os agricultores biológicos representam 8% da dotação total atribuída a estas medidas. Os agricultores podem receber ajudas susceptíveis de atingir 900 euros por hectare, a título de indemnização pelas perdas económicas a curto prazo resultantes da passagem ao modo de produção biológica.

## **4.2 LEGISLAR PARA GARANTIR A SEGURANÇA E A QUALIDADE ALIMENTARES**

A qualidade alimentar implica dois aspectos. O primeiro é que os produtos alimentares devem ser preservados de substâncias nocivas ou indesejáveis, tais como micróbios, produtos químicos ou outros produtos utilizados no processo de produção. É relativamente fácil de avaliar, por meio de critérios objectivos. O segundo é que os produtos alimentares devem satisfazer as expectativas dos consumidores em matéria de sabor ou outros critérios subjectivos. O método adoptado pela União Europeia para garantir a qualidade alimentar reflecte estas duas considerações.

### **Regras de segurança**

Para garantir a segurança dos produtos alimentares, a União Europeia dispõe de um arsenal legislativo que se aplica aos produtos alimentares, aos aditivos, às vitaminas, aos sais minerais e a todas as substâncias que entram em contacto com a alimentação durante o processo de fabrico. Existem onze “regulamentos” ou actos legislativos comunitários que abrangem apenas os controlos veterinários. A UE determina quais os produtos autorizados a serem utilizados na produção alimentar e se essas substâncias representam um risco para a saúde humana, caso os resíduos subsistam nos produtos alimentares. Esta lista aplica-se a substâncias tais como medicamentos veterinários, pesticidas, aditivos e agentes patogénicos.

Incumbe aos poderes públicos de cada Estado-Membro velar por que estes produtos alimentares não contenham qualquer substância proibida. As autoridades nacionais analisam regularmente amostras de produtos alimentares, que submetem a experiências de laboratório. O Serviço Alimentar e Veterinário da UE tem por missão verificar se os Estados-Membros efectuam convenientemente os controlos. Este ponto é objecto de uma análise mais aprofundada na secção seguinte.



## Os alimentos devem ter bom paladar

No que respeita à qualidade dos produtos alimentares no sentido de apresentarem atributos específicos considerados desejáveis pelos consumidores, a União Europeia aplica uma política cujo fundamento é assegurar aos consumidores a diversidade e a fiabilidade dos produtos. No passado, a UE tentou chegar a um consenso sobre definições comuns relativas à composição de determinados produtos alimentares de base, como o chocolate, o açúcar, o mel e as compotas. No entanto, devido às diferentes tradições dos quinze Estados-Membros, revelou-se muito difícil chegar a acordo sobre uma definição única, aplicável em toda a União. Em vez de tentar obter uma definição única, a UE aplica actualmente o princípio do reconhecimento mútuo. Isto significa que os Estados-Membros acordam em reconhecer os produtos provenientes de outros países, mesmo que o seu modo de produção varie ligeiramente, desde que observem determinados critérios essenciais.

A UE aplica igualmente uma política de rotulagem que informa os consumidores sobre a proveniência dos produtos, de modo que estes possam fazer as suas compras de acordo com as respectivas preferências pessoais. Esta abordagem assegura uma diversidade máxima da produção na UE e alarga a escolha dos consumidores.

Um bom exemplo desta política é o queijo *Emmental*. Este queijo, de origem suíça, é produzido em vários Estados-Membros, mas segundo receitas diferentes. Em virtude da legislação comunitária, uma queijaria alemã pode vender queijo produzido segundo uma receita tradicional sob o nome de *Emmental* no mercado francês. O *Emmental* francês, por sua vez, pode ser produzido segundo um método ligeiramente diferente. A etiqueta indicará que o queijo provém da Alemanha, informando assim o consumidor de que, embora o *Emmental* francês e alemão sejam similares, a variedade alemã foi produzida segundo as tradições alemãs. Deste modo, o consumidor pode escolher qual o queijo que vai comprar, em função da sua preferência pessoal.

## Muitas mercadorias são protegidas

A União Europeia fixa igualmente regras muito estritas para o vinho e as bebidas alcoólicas a fim de garantir que os produtos provenham efectivamente das regiões indicadas nos rótulos e que os vinhos sejam produzidos segundo práticas estabelecidas. Existem igualmente inúmeras regras aplicáveis à carne de vaca.

Existem outras regras que beneficiam indirectamente os consumidores. A legislação agrícola apresenta regras estritas em relação às frutas e legumes, que

garantem aos consumidores a certeza de um certo nível de qualidade e de tamanho dos produtos. Outros produtos agrícolas, como a carne de vaca e os cereais, devem observar especificações técnicas para poderem beneficiar do sistema comunitário de ajudas públicas. Assim, assegura-se que os agricultores não produzam simplesmente para receberem subvenções, mas que as mercadorias tenham uma qualidade suficiente para serem vendidas no mercado livre.

### ***Especialidades regionais e tradicionais***

*Desde o início dos anos 90 que a União Europeia lançou uma nova série de medidas destinadas a assegurar receitas mais importantes aos agricultores por produtos de grande qualidade, oferecendo aos consumidores melhores garantias no que respeita aos produtos que chegam à sua mesa. Esta iniciativa visa melhorar a protecção de produtos que provêm de uma região específica da União e são produzidos segundo métodos tradicionais. Este sistema funciona na base de três marcas de qualidade: denominação de origem protegida (DOP), indicação geográfica protegida (IGP) e especialidade tradicional garantida (ETG). Actualmente, encontram-se registados ao abrigo deste programa mais de 500 produtos. A lista abrange produtos tradicionais de renome como Scotch beef, Roquefort, Jamon Serrano e toda uma série de cervejas.*

## **4.3 VIGILÂNCIA DOS CONTROLOS DA SEGURANÇA ALIMENTAR: O SERVIÇO ALIMENTAR E VETERINÁRIO DA UE**

Ao longo das últimas décadas, a União Europeia elaborou um importante *corpus* de textos legislativos relativos à segurança alimentar, à saúde e ao bem-estar dos animais bem como ao domínio fitossanitário. Embora a vigilância do respeito desta legislação seja principalmente da competência dos 15 Estados-Membros, a Comissão Europeia assume uma parte da responsabilidade velando para que os Estados-Membros façam correctamente o seu trabalho. Cumpre a sua missão através do Serviço Alimentar e Veterinário (SAV), cuja sede se encontra na Irlanda, em Dublin. O SAV tem por tarefa garantir os mais elevados níveis de segurança e de qualidade ao longo da cadeia alimentar, do prado até ao prato, vigiando todos os aspectos da produção alimentar.

A equipa de inspectores e peritos do SAV efectua auditorias bem como inspecções locais de controlo da segurança dos produtos alimentares nos Estados-Membros e nos países que, não pertencendo à UE, exportam produtos alimentares

para a União. O número de inspectores foi recentemente alargado a 100 para dar conta da importância dos trabalhos do SAV.

Após ter efectuado os controlos e as visitas de inspecção exigidos, o Serviço elabora relatórios sobre o conjunto dos estabelecimentos inspeccionados. Estes são em seguida transmitidos aos Estados-Membros a fim de lhes permitir proceder às melhorias necessárias para corrigir as deficiências detectadas aquando das inspecções. Em caso de graves deficiências, o SAV pode efectuar várias visitas até que os problemas sejam resolvidos. Os relatórios de inspecção são publicados no *sítio* Internet da Comissão Europeia logo que se encontrem na sua forma definitiva ([europa.eu.int/comm/dg24](http://europa.eu.int/comm/dg24)).

### **Não à propagação da doença**

A saúde animal é um dos principais domínios do SAV. No caso de aparecimento de uma doença infecciosa na UE, a Comissão pode proibir a circulação de animais provenientes do Estado-Membro afectado. No caso da BSE, ou doença das “vacas loucas”, a UE tinha proibido as exportações de animais vivos provenientes do Reino Unido e de Portugal, a fim de pôr termo à propagação da doença. Em tais casos, o SAV será geralmente chamado a efectuar uma inspecção de urgência com vista a avaliar a situação no terreno e recomendar medidas suplementares.

O SAV ocupa-se igualmente de questões como a segurança dos produtos alimentares de origem vegetal. As suas actividades neste domínio consistem principalmente em verificar a presença de resíduos de pesticidas nas frutas e legumes, bem como velar para que os produtores respeitem as normas estabelecidas para a agricultura biológica.

Ao longo dos últimos anos, as medidas tomadas com base no aconselhamento do Serviço consistiram nomeadamente em proibir a importação de carne de aves provenientes dos Estados Unidos, porque o seu controlo da segurança alimentar não observava as normas da UE. A Comissão instaurou igualmente processos a alguns Estados-Membros por não terem aplicado correctamente os controlos impostos em razão da crise da BSE. O SAV foi igualmente encarregado de obrigar um outro país terceiro a melhorar a vigilância dos medicamentos veterinários e de outros contaminantes nos produtos alimentares, após os inspectores terem descoberto lacunas nos controlos.

### **Pareceres científicos independentes**

Um dos recursos mais importantes a que a União Europeia faz apelo para definir políticas em matéria de produtos alimentares é o recurso a pareceres científicos

independentes. Caso a União Europeia pretenda tomar decisões apropriadas à protecção da saúde pública, deve recolher os pareceres dos melhores peritos no respectivo domínio. Estes pareceres devem, por sua vez, ser totalmente imparciais e situar-se fora do terreno político. A UE instituiu nove comités científicos compostos de 131 peritos eminentes numa série de domínios significativos, encarregados de emitir o seu parecer sobre todas as questões relativas à segurança alimentar, bem como à saúde animal e ao domínio fitossanitário. Os trabalhos dos comités são coordenados pelo Comité Científico Director, que pode instituir, a muito curto prazo, comités especiais para fazer face a problemas urgentes específicos.

### ***Alerta rápido em caso de ameaça para a segurança alimentar***

*Um dos instrumentos mais eficazes à disposição da União Europeia para garantir a segurança alimentar é o sistema de alerta rápido. No caso de aparecimento de uma doença animal infecciosa ou de incidente em matéria de segurança alimentar que ameace a saúde pública num Estado-Membro, este país deve avisar imediatamente a Comissão e todos os outros Estados-Membros. Este sistema permite à Comissão estudar a situação o mais rapidamente possível e recomendar as medidas de urgência que se impõem, por exemplo, a suspensão das exportações, a interrupção do movimento de animais de um Estado-Membro a fim de pôr termo à propagação da doença ou a ordem de retirar os produtos das prateleiras dos supermercados. Os inspectores do SAV procedem a verificações a fim de garantir que a situação esteja controlada antes de suprimir qualquer medida de salvaguarda.*

### ***Decisões baseadas em factos***

*Nove comités reunindo os melhores peritos científicos de toda a Europa formam o quadro geral em que se inscrevem todas as decisões da UE em matéria de segurança alimentar. Comité Científico Director; Comité Científico da Alimentação Humana, Comité Científico da Alimentação Animal, Comité Científico da Saúde e do Bem-estar dos Animais, Comité Científico das Medidas Veterinárias relacionadas com a Saúde Pública, Comité Científico das Plantas, Comité Científico dos Produtos Cosméticos e dos Produtos não Alimentares destinados aos Consumidores, Comité Científico dos Medicamentos e Dispositivos Médicos, Comité Científico da Toxicidade, Ecotoxicidade e do Ambiente.*

*Na origem do actual reexame do sistema comunitário de segurança alimentar encontra-se uma proposta global apresentada pela Comissão em Janeiro de 2000, a fim de melhorar o seu funcionamento.*

#### **4.4 AJUDAR OS CONSUMIDORES A ESCOLHER UMA ALIMENTAÇÃO SAUDÁVEL E SEGURA**

Nos últimos anos, a segurança alimentar tem suscitado um certo número de receios no tocante à saúde pública e a qualidade dos produtos alimentares tem sido objecto de uma atenção crescente. Uma sondagem de opinião realizada pela Comissão Europeia em 1997 revelou que a segurança alimentar era a principal preocupação dos consumidores.

Esta constatação levou a Comissão a lançar uma campanha sobre a saúde dos consumidores e a segurança alimentar. Os principais objectivos da campanha, que foi organizada em duas fases, entre 1998 e 1999, eram informar os consumidores sobre os aspectos de base da segurança alimentar, chamar a sua atenção para o papel que eles próprios devem desempenhar para garantir a sua própria segurança alimentar e promover o papel de conselheiro que as associações de consumidores desempenham junto do público sobre as questões de segurança alimentar.

Esta campanha foi conduzida por diferentes organizações em cada um dos 15 Estados-Membros, dada a sua diversidade das tradições nacionais relativas à cultura alimentar. Focou essencialmente as questões de rotulagem dos produtos alimentares, em particular o teor de aditivos, a origem dos produtos alimentares e os organismos geneticamente modificados.

#### **Mantenha a cozinha limpa!**

Em função do país, as organizações encarregadas da campanha distribuíram igualmente conselhos em matéria de higiene alimentar (limpeza na cozinha, temperatura correcta para conservar os alimentos, temperatura e tempo de cozedura a respeitar no caso de certas carnes, etc.). Nalguns casos, os consumidores foram igualmente informados das regulamentações existentes em matéria de segurança alimentar ou foram encorajados a confeccionar refeições equilibradas. Na Suécia, a iniciativa incluía um pequeno monstro que indicava o caminho numa “cozinha de horrores” a fim de ilustrar os riscos que uma casa apresenta para a higiene. Esta

“cozinha de horrores” foi divulgada em seis milhões de exemplares no revestimento dos tabuleiros de uma cadeia de restauração rápida, o que permitiu à campanha atingir o seu alvo principal, ou seja, os adolescentes.

Ao longo da campanha, a UE pretendeu explicar aos consumidores que existem autoridades europeias e nacionais encarregadas de garantir a segurança dos alimentos, sublinhando ao mesmo tempo que o consumidor deve desempenhar um papel essencial para garantir a segurança alimentar. Qualquer medida com vista a conservar os alimentos seguros e sãos da quinta até às prateleiras dos supermercados será inútil se os consumidores não observarem as regras de higiene elementares, nomeadamente conservando separadamente os alimentos crus e cozidos na cozinha e velando pela cozedura suficiente de determinados alimentos, em particular, os produtos à base de frango e de ovos.

#### **4.5 QUALIDADE ALIMENTAR E COMÉRCIO INTERNACIONAL**

Pelo facto de ser um dos maiores importadores e exportadores de produtos agrícolas, a União Europeia tem todo o interesse em velar por que as regras do comércio internacional contribuam para preservar os elevados padrões de segurança e qualidade alimentares que os cidadãos da UE passaram a considerar naturais.

A UE é membro da Organização Mundial do Comércio (OMC), que estabelece os princípios gerais do comércio internacional. A União é uma fervorosa defensora da OMC porque esta fornece um quadro essencial para que o comércio internacional se desenrole em condições equitativas. Uma vertente específica da legislação da OMC é consagrada à segurança alimentar e à saúde pública. Trata-se do acordo sobre a aplicação das medidas sanitárias e fitossanitárias (Acordo SPS). Este documento permite a um membro da OMC tomar medidas de protecção da saúde pública se for cientificamente provado que a autorização de colocação no mercado de um certo produto constitui uma ameaça para os cidadãos do seu país.

O diferendo sobre a utilização de determinadas hormonas de crescimento na produção de carne ilustra o modo de funcionamento das regras da OMC. A UE decidiu proibir a sua utilização pelos agricultores nos Estados-Membros e a importação, a partir de países terceiros, de carne de animais tratados com hormonas, porque os resíduos que deixam na carne e nos outros produtos alimentares de origem animal representam um perigo para os consumidores. Os Estados Unidos e o Canadá rejeitaram os

argumentos invocados pela UE em apoio da proibição das hormonas de crescimento e contestaram a interdição na OMC. A OMC referiu que a União Europeia não dispunha de dados científicos válidos que justificassem a interdição. Enquanto a UE não produzir esses dados e a questão não for solucionada, a OMC autorizou os Estados Unidos e o Canadá a imporem sanções sobre as importações de mercadorias provenientes da UE, para colmatar a falta de ganhos que a proibição ocasionou aos dois países.

Durante as negociações sobre novos acordos relativos ao comércio mundial, a manutenção das normas de qualidade e de segurança alimentares ao nível mais elevado possível manter-se-á um objectivo primordial para a UE. Esta última defende igualmente um acordo da OMC sobre os direitos de propriedade intelectual, que proteja as denominações de origem e as indicações geográficas, facilitando assim a venda de alimentos de qualidade particularmente elevada.

## **Organizações Internacionais**

A UE e os Estados que a compõem são igualmente membros de outras organizações internacionais que têm por missão promover a qualidade e a segurança alimentares. A mais importante de entre elas é o *Codex Alimentarius* cuja sede se situa em Roma. Este órgão, que depende das Nações Unidas, define normas comuns que abrangem os produtos alimentares ao nível do mundo inteiro, com vista a melhorar a defesa dos consumidores e a facilitar a instauração de um comércio equitativo. A agricultura biológica, por exemplo, é um dos temas abordados no Codex.

## **4.6 EXPLORAR O POTENCIAL DAS NOVAS TECNOLOGIAS**

A biotecnologia, ou capacidade de manipular a estrutura genética de organismos vivos para melhorar algumas das suas características, oferece possibilidades consideráveis para o futuro. Estas técnicas podem melhorar, por um lado, a produtividade das culturas aumentando a resistência aos organismos nocivos e, por outro lado, o valor nutritivo dos produtos agrícolas.

No entanto, o grande público mostra-se bastante circunspecto face a esta nova tecnologia. É por isso que a União Europeia instaurou um conjunto de regras para fazer com que estes novos produtos sejam tão seguros como os produtos

tradicionais que os indivíduos consomem há várias gerações sem sofrerem efeitos nocivos. A União estabeleceu igualmente regras estritas em matéria de rotulagem, que exigem que se indique claramente aos consumidores os produtos alimentares que contêm ingredientes produzidos com intervenção da biotecnologia.

### **Minucioso controlo prévio**

Enquanto os novos produtos provenientes da biotecnologia não possam ser vendidos com vista ao consumo humano, os fabricantes destes produtos devem apresentar processos circunstanciados sobre esses produtos, por forma a que as autoridades comunitárias encarregadas da regulamentação possam estabelecer se apresentam algum risco para a saúde pública. No caso destes produtos alimentares designados por “novos alimentos” no jargão comunitário, cada candidatura deve ser avaliada por um comité especial, composto de peritos independentes que emitem o seu parecer sobre a questão de saber se o produto alimentar em questão é próprio para consumo. As recomendações do comité são então examinadas pelo Comité Permanente dos Produtos Alimentares, que reúne funcionários de cada um dos 15 Estados-Membros. Se os Estados-Membros recearem que novos produtos alimentares apresentam perigo, podem exprimir essas inquietações e, eventualmente, bloquear a autorização de um novo produto.

A fim de fornecer aos consumidores o máximo de informações sobre os produtos alimentares e o respectivo teor eventual de organismos geneticamente modificados (OGM), a União Europeia adoptou princípios gerais estritos em matéria de rotulagem. Os produtos que contenham OGM ou consistam em OGM devem ser rotulados nesse sentido. Os produtos derivados de OGM devem apresentar uma menção específica se as características do produto ou do ingrediente alimentar forem diferentes de um produto ou ingrediente alimentar clássico. A presença de ADN ou de uma proteína proveniente de uma modificação genética pode servir de indicação para essa diferença. Se os produtos não contiverem qualquer OGM, os produtores podem mencioná-lo no rótulo.

Alguns produtores esforçam-se por manter os seus produtos alimentares isentos de material à base de OGM, mas não estão em condições de evitar a mistura accidental com material à base de OGM autorizado. Para tentar resolver este problema, a União estabeleceu um limiar a partir do qual a exigência de etiquetagem é suspensa se a contaminação accidental não for superior a 1%.



## 4.7 RECORRER À CIÊNCIA PARA MELHORAR A SEGURANÇA E A QUALIDADE ALIMENTARES: INVESTIGAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

O controlo das normas de segurança alimentar não constitui o único recurso à disposição da União Europeia para melhorar a qualidade dos produtos alimentares. Ao abrigo do programa comunitário de investigação e desenvolvimento (I+D), com um orçamento de 14,96 biliões de euros, a União Europeia financia projectos científicos destinados a melhorar o valor nutritivo dos alimentos e os seus benefícios para a saúde, bem como em reconhecer as características objectivas dos produtos alimentares tradicionais. Ao longo dos últimos 10 anos, a investigação financiada pela UE na produção alimentar, segurança alimentar e nutrição e saúde constituiu um capítulo muito representativo do programa de (I+D). A investigação no domínio das tecnologias alimentares que constitui uma das vertentes do programa comunitário FAIR, tem sido um dos domínios mais em voga em termos de pedidos de financiamento e de elevada qualidade das propostas de investigação. A investigação ajudou os cientistas europeus a adquirirem um melhor nível de compreensão do papel que a alimentação desempenha na melhoria da saúde e do bem-estar do consumidor europeu.

Alguns projectos de investigação concludentes no domínio dos produtos alimentares abrangem trabalhos relativos ao aumento do valor nutricional dos alimentos, às reacções alérgicas a determinadas substâncias e aos factores que influenciam os níveis de obesidade. Certos estudos ajudaram igualmente a compreender melhor o modo de contaminação dos produtos alimentares e contribuíram para uma afinação mais rápida de métodos de detecção de substâncias nocivas nos alimentos. A alimentação e o regime alimentar influenciam de modo decisivo a saúde humana e o bem-estar, pelo que alguns projectos de investigação têm igualmente abordado a concepção de produtos alimentares especiais ou adaptados que apresentam vantagens específicas no plano da saúde e da nutrição para determinadas franjas da população.

### *Reduzir o risco de cancro*

O consumo de legumes da família brássica, à qual pertencem as couves, os brócolos e as couves de Bruxelas, pode contribuir para reduzir o risco de cancro no ser humano. Este fenómeno mantém-se parcialmente inexplicado. Um projecto de investigação coordenado pelo “*Institute of Food Research*” (Instituto de Investigação Alimentar) de Norwich, Reino Unido, examina os processos clínicos segundo os quais estes legumes podem contribuir para reduzir o risco de cancro. Os resultados

deste estudo serão utilizados para elaborar legumes que apresentem níveis mais elevados do elemento benéfico.

### *Perseguir as alergias alimentares*

Um numero cada vez maior de consumidores apresenta reacções alérgicas a certos alimentos, tais como as nozes ou o aipo. No entanto, os métodos de detecção das alergias alimentares não são fiáveis a 100%. Um projecto dirigido pelo departamento de Alergologia e Imunologia de Milão, em Itália, é consagrado à identificação de algumas das principais substâncias alergénicas de certos alimentos e à melhoria dos métodos de diagnóstico. Os resultados destes trabalhos ajudarão os médicos a diagnosticar as reacções alérgicas dos seus pacientes com maior exactidão. A melhoria dos métodos de teste beneficiará os consumidores porque estes saberão quais os alimentos a que são alérgicos, estando portanto em condições de os evitar. A indústria alimentar poderá igualmente basear-se nos resultados da investigação para aperfeiçoar produtos alimentares que não provoquem reacções alérgicas.

## **5. PARA SABER MAIS**

*Para mais informações sobre os rótulos comunitários de qualidade relativos aos produtos alimentares: [europa.eu.int/comm/dgO6/qual/pt/index\\_pt.htm](http://europa.eu.int/comm/dgO6/qual/pt/index_pt.htm); informações sobre a política dos consumidores e texto integral dos relatórios de inspecção em matéria de segurança alimentar elaborados pelo Serviço Alimentar e Veterinário: [europa.eu.int/comm/dg24](http://europa.eu.int/comm/dg24); para mais pormenores sobre questões relacionadas com a política comercial da UE face ao resto do mundo: [europa.eu.int/comm/trade](http://europa.eu.int/comm/trade); informações sobre a política de investigação da UE: [europa.eu.int/comm/research/index\\_pt.html](http://europa.eu.int/comm/research/index_pt.html)*

*A Comissão Europeia editou diversas publicações de informação gratuitas sobre os temas abordados na presente brochura. Consultar o catálogo na Internet no endereço [europa.eu.int/comm/dg10/publications/index pt.html](http://europa.eu.int/comm/dg10/publications/index_pt.html)*

**Ângela Maria Marini Simão Portugal Frota,**  
**directora do Centro de Formação da**  
**Associação Portuguesa de Direito do Consumo**

# POLÍTICA DE CONSUMIDORES NA UNIÃO EUROPÉIA

**Mário Frota**



# POLÍTICA DE CONSUMIDORES NA UNIÃO EUROPEIA (\*)

*Mário Frota*

**SUMÁRIO: I - Preliminares.** 1. A concepção produtivista das Comunidades Europeias; 2. A Europa Económica; 3. A Europa Social – a coesão social e a política de consumidores; 3.1. O Programa preliminar de acção; 3.2. O Segundo Programa; 3.3. O Novo Impulso; **II - O Advento Tratado de Maastricht e a Tutela da Posição Jurídica do Consumidor** - 1. Acto Único Europeu e o relançamento da política de consumidores: plano trienal 1990/92; 2. O plano trienal 1993/1995; 3. O plano trienal 1996/1998; **III O Tratado de Amsterdão e o Reforço da Política de Consumidores;** 1. Generalidades: o artigo 153 do Tratado; 2. A política de consumidores em um mundo em mutação; 3. As directrizes políticas; 3.1. A autonomia ética dos consumidores e sua expressão plural: uma voz mais audível; 3.2. Níveis elevados de saúde e segurança; 3.3. Pleno respeito pelos interesses económicos dos consumidores.

## I - PRELIMINARES

### 1. A concepção produtivista das Comunidades Europeia

As Comunidades Europeias, na sua génese, assentam em uma concepção produtivista. O objectivo essencial, conquanto nele se perspetive a modelação de um oásis de paz, após a catástrofe por que se saldou a segunda grande guerra (1939/45), era o de se edificar um espaço económico, um mercado susceptível de abarcar as mais poderosas economias europeias que, em lugar de se digladiarem, deveriam estabelecer em comunhão de esforços vias privilegiadas para o desenvolvimento.

Daí que, em rigor, preocupações do jaez das que entroncam na preservação e na afirmação de direitos dos cidadãos se não divisem nos quadros de políticas que só por via reflexa se revelem susceptíveis de os fornecer.

---

(\*) Foi mantida a grafia original do artigo.

## 2. A Europa Económica

As Comunidades Europeias radicam em uma concepção eminentemente económica.

O Tratado de Roma, no seu artigo 2.º, define inequivocamente tais objectivos: a Comunidade Económica Europeia tem por missão promover um desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no seu seio, uma expansão contínua e equilibrada do nível de vida.

Os objectivos que aí se consubstanciam são óbvios: a Comunidade Económica Europeia (para além da do Carvão e do Aço) visa formar um bloco que se dê as mãos e se não digladiie à exaustão, bloco susceptível de contrapor o seu poderio económico aos Estados Unidos e ao renascente Japão.

A emergência de uma incipiente política de consumidores nos anos 70 do século XX é ainda fruto da concepção original – o consumidor é um agente económico.

E a economia só se desenvolve e prospera com um consumidor actuante, que não passivo, que aceda aos bens e se não retraia, que evolua e não resista.

No plano das considerações gerais tecidas no preâmbulo do programa preliminar que veio a lume em 1975, realce para a proposição:

*“... O conceito de uma política de consumidores é relativamente recente: constitui uma resposta às condições ... em que se encontra o consumidor perante a abundância e a complexidade crescentes dos bens e serviços oferecidos por um mercado em expansão. Ainda que tal mercado apresente vantagens, o consumidor não está em condições de desempenhar completamente, na qualidade de utente do mercado, o seu papel de factor de equilíbrio.*

...

*A descoberta de novos materiais, a aplicação de novos métodos de produção, o desenvolvimento de meios de comunicação, o alargamento dos mercados, o aparecimento de novos métodos de venda provocaram o aumento da produção, do fornecimento e da procura de uma enorme variedade de bens e serviços. Disso resultou*

*que o consumidor de outrora, em geral comprador isolado num mercado local de pequena dimensão, se transformou num elemento de mercado de massa, que constitui objecto de campanhas publicitárias e de pressões por parte de grupos de produção e de distribuição poderosamente organizados.”*

A Europa Económica aí está: o consumidor é não a preocupação dominante enquanto sujeito de direitos, mas objecto do mercado, em paralelo com os factores de produção. A economia só prospera pelo escoamento de produtos e de serviços que em seu redor se moldam: o alvo é um só – a massa anónima de adquirentes.

Longe de se refrear os ímpetos, há que promover a reacção a estímulos, há que condicionar, há que domar, amestrar.

Nada para além da economia – o homem é um **sujeito** de Economia: submete-se à economia, sujeita-se às suas leis. Não é um sujeito na Economia.

Não é titular de direitos – é objecto porque destinatário sem estatuto dos produtos, moldado às conveniências do mercado, manipulado pelos meios ao alcance do mercado. E é aí que entronca o discurso de John Kennedy no Congresso Norte – Americano acerca do Estado da Nação no marco que foi o 15 de Março de 1962. Anos antes de na Europa tais preocupações acudirem aos espíritos.

A Europa Social só se loriga mais tarde.

Karel Van Miert esboça-a numa intervenção em 1985.

A promoção dos interesses não é causa, é consequência. A protecção dos direitos é resultado, mas da desorganização do mercado pelas formas larvares de capitalismo selvagem que se instauram.

A Europa do Trabalho deu origem à fórmula de uma Europa de Trabalhadores. A Europa do Consumo, da abundância (e da miséria) deu origem à Europa dos Consumidores. A Europa dos Senhores deu origem à fórmula de uma Europa para todos: a uma Europa dos Cidadãos, como modelo, longe, porém, de se atingir em plenitude e com variáveis níveis de desenvolvimento, que nem sequer os fundos de coesão conseguem superar.

A Europa Social tem de se fundar em um consequente combate contra o desperdício, a eliminação dos excedentes agrícolas, o desenvolvimento desarmónico, anómalo e irracional.

Tem de integrar, tem de reconhecer um estatuto de parte inteira, tem de agir como tal, seja quais forem as circunstâncias. A ambiguidade das políticas, a cedência a monopólios e a oligopólios, os equívocos na legislação adoptada, protelam os “*amanhãs que cantam*”.

### **3. A Europa Social – a coesão social e a política**

#### **3.1. O Programa preliminar de acção**

O Programa preliminar radica em uma Resolução do Conselho das Comunidades Europeias cujo anexo se articula em

Introdução – I.

Considerações Gerais – II.

Objectivos da Política comunitária relativa aos consumidores - III.

Execução – IV.

No particular dos objectivos destaca os direitos, que enuncia no preâmbulo, definindo pontualmente princípios e acções prioritárias.

Objectivos a que confere relevância:

- Uma protecção eficaz contra os riscos susceptíveis de afectarem a saúde e a segurança dos consumidores;
- Uma protecção eficaz contra os riscos susceptíveis de atingirem os interesses económicos dos consumidores;
- Através de meios adequados, conselhos, assistência e reparação dos prejuízos;
- A informação e a educação dos consumidores;
- A consulta e a representação dos consumidores, na preparação das decisões que lhes dizem respeito.

Se se compulsar objectivo por objectivo, de realçar que as preocupações, ao tempo dominantes, permanecem actuais.



### 3.1.1. SAÚDE E SEGURANÇA DOS CONSUMIDORES

#### a) Princípios:

• **Prevenção** – inocuidade dos produtos e serviços de molde a não apresentarem perigos para a saúde e segurança

• **Transparência** – Notícia dos perigos, sem reбуço, aos consumidores

• **Reparação** – Indemnização pelos prejuízos de produtos e serviços defeituosos

• **Precaução** – em tema de aditivos alimentares e no que toca a alterações de produtos alimentares e contaminações pelas embalagens e outros objectos em contacto com tais produtos;

• **Normalização** - no que toca a equipamentos eléctricos e electrónicos e ainda novos produtos susceptíveis de causar prejuízo à saúde ou à segurança.

#### b) Acções:

• Produtos que concitam peculiares cuidados e impõem a adopção de legislação: géneros alimentícios, cosméticos, detergentes; utensílios e bens de consumo duradouro; automóveis; têxteis, brinquedos; substâncias perigosas; objectos em contacto com os produtos alimentares; medicamentos; adubos e produtos antiparasitários; produtos para uso veterinário e alimentação animal.

A análise do resultado das investigações de substâncias susceptíveis de afectar a saúde e segurança impor-se-ia como acção necessária a empreender no quadro das prioridades definidas.

Outro tanto no que tange a produtos ou categoria de produtos susceptíveis de causar prejuízos à saúde e segurança e, por isso, ter-se-ão de sujeitar a processos de autorização no seio da Comunidade.

### 3.1.2. PROTECÇÃO DOS INTERESSES ECONÓMICOS

#### a) Princípios

• **Paridade material** – contra os abusos do poder do fornecedor em contratos de adesão, a exclusão abusiva nos produtos e serviços essenciais, as condições abusivas do crédito, a exigência de pagamento de produtos não encomendados e os métodos agressivos de vendas.

- **Reparação** – em caso de produtos e serviços defeituosos
- **Licitude** – na promoção de produtos e serviços em que se incluem os serviços financeiros
- **Veracidade** – no que tange à publicidade – visual ou auditiva – de produtos e serviços.
- **Transparência** – em matéria de rotulagem de produtos e serviços.
- **Continuidade** – de produtos duradouros mercê de garantia e assistência pós-venda.
- **Variiedade** – de molde a que o direito de escolha se não coarcte

#### **b) Acções:**

Escalonam-se neste passo as acções segundo as prioridades que se conferem:

1. Harmonizar as condições gerais para a concessão de crédito ao consumo, em que se inserem as das vendas a prestações;
2. Garantir o consumidor contra a publicidade falsa ou enganadora mediante:
  - 2.1. critérios susceptíveis de perspectivar o carácter falso, enganador ou desleal de qualquer mensagem;
  - 2.2. assunção de medidas de molde a impedir a lesão dos interesses económicos do consumidor;
  - 2.3. definir processos que habilitem a sustar campanhas assentes em publicidade fraudulenta ou em que se vise a ludibriar o universo alvo a que se dirige;
  - 2.4. adopção de processos que desemboquem em acções de contra-publicidade sempre que falso ou enganador o teor das mensagens;
  - 2.5. o estabelecimento do princípio da inclusão do ónus da prova em circunstâncias tais.
3. Assegurar a tutela da posição jurídica do consumidor contra métodos negociais francamente abusivos, em particular em domínios como:
  - 3.1. condições gerais dos contratos;

3.2. condições de garantias, *maxime* de produtos duradouros;

3.3. vendas ao domicílio;

:3.4. vendas com prémios;

3.5. remessa de produtos não encomendados;

3.6. transparência no que tange às embalagens, rotulagem, manuais de informações ...

4. Aproximação dos normativos em matéria de responsabilidade de danos causados por produtos defeituosos.

5. Concorrer para a melhoria da gama e da qualidade dos serviços prestados.

6. Promoção dos interesses económicos gerais do consumidor

6.1. melhor relação qualidade/preço para produtos e serviços

6.2. prevenção do desperdício em domínios como

6.2.1. acondicionamento de produtos

6.2.2. durabilidade dos produtos

6.2.3. reciclagem de materiais

6.3. Prevenção de modalidades de publicidade contrárias à liberdade individual do consumidor (publicidade dissimulada, oculta ou subliminar)

### 3.1.3. CONSELHOS, ASSISTÊNCIA E REPARAÇÃO DE PREJUÍZOS

Sempre que o consumidor pretenda lavrar fundados protestos no quadro das relações económico-jurídicas de consumo deve poder dispor de informação e assistência.

Não se afigura lícito que se lhe negue o direito à justa reparação dos prejuízos: os meios em ordem à sua consecução devem obedecer às coordenadas de celeridade, eficácia e acessibilidade em termos económicos (a sua não onerosidade)

#### a) Princípios:

**Assistência** – e disponibilidade no que tange às pretensões que entenda deduzir.

**Reparação** – dos prejuízos causados por produtos defeituosos.

**b) Acções:**

1. Levantamento dos sistemas de conselho e assistência dispensados nos Estados membros

2. Estudo dos sistemas de reclamação, de arbitragem e de composição amigável de conflitos

3. Detecção das vias de acesso à administração da justiça, tipos de acção, modalidades de recursos – em que se inserem as acções inerentes às associações de consumidores.

4. Outro tanto no que se prende com os sistemas de países terceiros.

5. Oportunidade de um processo de informações recíprocas no que tange à sequência das pretensões deduzidas pelos consumidores a propósito de produtos oferecidos em grande escala ou em um sem número de Estados membros.

*3.1.4. INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO DOS CONSUMIDORES*

*3.1.4.1. NO PLANO DA INFORMAÇÃO*

**a) Princípios:**

**Transparência** – informação que garanta o domínio das características essenciais de produtos e serviços

**Racionalidade** – no direito de escolha do leque de produtos e serviços oferecidos no mercado

**Segurança** – no emprego de produtos e serviços

**Reparação** – reivindicação de indemnização por produtos ou serviços defeituosos

**b) Acções:**

1. Acções peculiares no domínio da informação dos produtos e serviços

1.1. Formulação de princípios gerais

1.2. Estabelecimento de regras para a rotulagem: legibilidade, clareza, inequívocidade.

- 1.3. Preocupações singulares para os produtos alimentares
- 1.4. Transparência em matéria de preços (por unidade de peso ou de volume)
- 1.5. Estimular a etiquetagem informativa voluntária.
2. Ensaio comparativos
3. Estudo do comportamento dos consumidores
4. Informação no que toca aos preços (v.g., as condições de formação dos preços)

#### *3.1.4.2. NO PLANO DA EDUCAÇÃO DO CONSUMIDOR*

##### **a) Princípios:**

- **Acesso à educação e à formação** – assegurar a crianças, jovens e adultos o acesso a meios educativos

- **Domínio dos princípios da economia** – por forma a garantir escolhas esclarecidas e responsáveis

##### **b) Acções:**

1. Promover a educação dos consumidores
2. Formar educadores
3. Difundir uma larga informação, de sorte que toda a informação se converta em algo de eminentemente formativo

#### *3.1.5. CONSULTA E REPRESENTAÇÃO DOS CONSUMIDORES*

##### **a) Princípios:**

**Participação** – na feitura das leis, na conformação das normas, nas convenções de preços

**Consulta** – em quanto importe ao estatuto do consumidor

##### **b) Acções:**

1. Estudo comparativo das fórmulas de representação, participação e consulta nos Estados-membros: associações de consumidores, representatividade e reconhecimento

## 2. Incremento da actividade das associações

3. Permuta de informações na Europa por forma a habilitar as associações ao exercício do direito de participação (e consulta).

### 3.2. O Segundo Programa

O segundo programa – Resolução do Conselho das Comunidades Europeias de 19 de Maio de 1981

A base de que arranca é análoga à que serviu de alicerce ao programa preliminar: definiram-se os direitos e, daí, arquitectou-se uma política:

- O direito à protecção da saúde e da segurança
- O direito à protecção dos interesses económicos
- O direito à reparação dos prejuízos
- O direito à informação e à educação
- O direito à representação.

No que tange à **execução do Programa** cumpre registar o que figura na própria resolução:

*“As acções propostas no presente programa serão expostas segundo a ordem dos objectivos visados (já anunciados e aprovados no programa preliminar), a saber:*

*A. Protecção dos consumidores contra os riscos susceptíveis de afectarem a sua saúde e segurança,*

*B. Protecção dos interesses económicos dos consumidores;*

*C. Melhoria da situação jurídica do consumidor (assistência – conselho – consulta);*

*D. Melhoria da educação e da informação dos consumidores;*

*E. Consulta e representação adequadas dos consumidores na preparação das decisões que lhes dizem respeito.*

*A execução do presente programa será efectuada, como o foi para o programa preliminar, utilizando os meios adequados previstos pelo Tratado. Tendo em conta os diversos interesses em causa, a Comissão procederá, antes da comunicação das propostas de medidas de aplicação, a vastas consultas designadamente através dos “comités” consultivos instituídos junto dela.*

*Além disso, a Comissão não deixará de cooperar estreitamente como no passado com as organizações internacionais que se interessam pelos problemas do consumo, tais como o Conselho da Europa e a OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico -, e de utilizar os resultados dos trabalhos realizados por estes últimos.”*

Perfilem-se os domínios de intervenção sob as coordenadas dos princípios subjacentes à acção e os actos de concretização em sentido próprio:

### **3.2.1. PROTECÇÃO DO CONSUMIDOR CONTRA OS RISCOS SUSCEPTÍVEIS DE AFECTAR A SUA SAÚDE E A SEGURANÇA**

#### **a) Princípios:**

A persistência dos princípios que nortearam (e presidiram) ao *programa preliminar* impede que, por redundantes, se reproduzam de novo neste passo.

Os princípios, no horizonte de seis anos, mantêm-se adaptados às intervenções que é mister realizar para que a promoção dos interesses e da tutela da posição jurídica dos consumidores se concretize nos inúmeros planos por que se desdobram tais objectivos.

#### **b) Acções:**

As directrizes em que Ancoram os princípios que ora se recuperam permitem traçar acções cuja prioridade se antevê:

1. Harmonização das legislações que disciplinem produtos específicos, como segue:

1.1 Produtos alimentares; 1.2 Cosméticos; 1.3 Têxteis; 1.4 Brinquedos; 1.5 Produtos farmacêuticos; 1.6 Substâncias perigosas; 1.7 Tabaco e álcool; 1.8 Produtos manufacturados

2. Controlo de segurança de produtos
3. Investigação científica
4. Informação sobre produtos

### 3.2.2. PROTECÇÃO DOS INTERESSES ECONÓMICOS

#### a) Princípios:

Outro tanto ocorre no que se refere aos princípios consignados no **segundo programa** que neste particular constituem mero decalque dos que servem de suporte ao **programa preliminar**.

A Comissão, neste interim, apresentou, como aplicação do programa preliminar, propostas de directiva ao tempo em debate nas instâncias do Conselho.

#### b) Desenvolvimento das acções

Do programa constam as considerações que segue:

*“O crescimento do número e da importância dos serviços, o seu peso nas despesas domésticas, assim como a abertura das fronteiras dos Estados-membros a um crescente número deles, exigem um reforço da protecção dos consumidores neste domínio, especialmente no que respeita à qualidade dos serviços prestados e à transparência dos seus preços.*

*Os serviços representam uma parte crescente das actividades económicas nos Estados-membros da Comunidade, onde ocupam em média metade da população activa e constituem um domínio onde a mão de obra representa muitas vezes uma parte muito importante do valor acrescentado. A noção de serviços abrange de facto actividades muito diversas nas quais a produtividade evolui de modo sensivelmente diferente. Contudo três elementos bastante comuns podem ser sublinhados:*

- *as despesas de serviços progredem rapidamente em valor absoluto e relativo no orçamento doméstico;*
- *enquanto a qualidade e as potencialidades dos produtos industriais podem ser definidas com uma objectividade relativamente grande, a*



*apreciação da qualidade do serviço prestado engloba muitas vezes uma maior subjectividade, tornando conseqüentemente a comparação menos precisa;*

*- as actividades de serviço incluem uma parte apreciável e, por vezes, preponderante de serviços com carácter colectivo em que o sector público ou parapúblico constitui uma oferta dominante e onde as leis do mercado apenas se aplicam parcialmente, tanto no que respeita à fixação dos preços como no que respeita à determinação da qualidade do serviço prestado.”*

1. Serviços comerciais ligados aos produtos
2. Serviços comerciais não ligados aos produtos
3. Prestação de serviços públicos e parapúblicos

Serviços essenciais como os de água, energia eléctrica, gás, telecomunicações e transportes são assegurados pelos serviços públicos e parapúblicos: a concertação entre os grandes serviços públicos e as associações de consumidores.

### 3.2.3. CONSELHO, ASSISTÊNCIA E REPRESENTAÇÃO EM JUÍZO

De molde a cumprir os princípios que se plasmaram no **programa preliminar** e que registam a evolução decorrente de um colóquio promovido pela Comissão das Comunidades Europeias em 1975, recolheu-se um leque de sugestões e propostas, susceptíveis de se sintetizarem, como segue:

1. *“Necessidade de reforçar a formação e a informação dos consumidores;*
2. *Necessidade de instituir organismos de conciliação, seja a título preventivo para fazer cessar de forma amigável certas práticas condenáveis, seja para resolver de comum acordo os litígios que surjam entre consumidores e comerciantes ou prestadores de serviços;*
3. *Criação de organismos de arbitragem;*
4. *Simplificação dos processos judiciais para os litígios de valor diminuto;*
5. *Defesa dos consumidores a cargo das centrais de consumidores, dos serviços públicos, ou de órgãos do tipo do ombudsman.”*

As acções perspectivadas resumem-se à análise dos processos e meios disponíveis nos Estados-membros no que em particular concerne à representatividade, à legitimidade das associações, à simplificação dos processos e o tratamento de pretensões carreadas *uti singuli* pelos consumidores, ao desenvolvimento *da amicabilem compositio*, e ao reconhecimento das vias de acesso à administração da justiça pelos consumidores.

Lançamento, por outro, de experiências que a Comissão das Comunidades Europeias incentivará, apoiando, tanto a nível nacional, como regional ou local, no quadro do acesso dos consumidores aos tribunais e a estruturas outras.

Dos resultados das experiências que forem sendo ensaiadas tornará a Comissão acessíveis os seus resultados.

### 3.2.4. INFORMAÇÃO E EDUCAÇÃO DO CONSUMIDOR

No plano da informação os princípios decalcam-se sobre os que se erigiram por ocasião do **programa preliminar** de 14 de Abril de 1975.

Donde, a desnecessidade da sua revelação neste passo.

#### **a) Acções:**

A Comissão, no plano de que se trata, propor-se-á renovar de análogo modo o que constituía preocupação de fundo no domínio dos projectos antevistos à luz do programa preliminar:

- Informação suficiente em relação a produtos ou serviços que revistam características especiais;
- Estímulos de molde a lograr-se a concertação entre associações e empresas: em vista de uma rotulagem voluntária ou eventuais meios de informação graciosa para determinadas categorias de produtos e serviços;
- Cooperação de instituições que se votam aos ensaios comparativos de molde a prover à difusão dos resultados no território das Comunidades Económicas Europeias;
- Demais iniciativas tendentes a um esforço de informação mais geral.

Na execução do programa, particular atenção deve ser reservada aos preços e conseqüente informação.

*“O mercado deve comportar em si mesmo, na medida do possível, as condições estruturais de um melhor ajustamento da procura às variações de preços, principalmente pelo aumento da transparência. Tal pressupõe que se realize, nos casos adequados, conseqüente esforço num tríplice sentido:*

- a informação do consumidor sobre a relação qualidade/preço dos produtos e serviços oferecidos (particularmente em relação às condições de garantia e de serviço pós-venda) para uma melhoria de informação sobre os produtos, uma larga difusão dos resultados de ensaios comparativos e a informação do consumidor sobre produtos idênticos que ele não pode reconhecer como tais;*
- a informação do consumidor sobre os preços em si. Através da melhoria das modalidades regulamentares da indicação dos preços, compreende o preço por unidade de medida, sem por outro lado encorajar práticas prejudiciais à concorrência, em matéria de fixação de preços;*
- a informação do consumidor sobre as diferenças de preços em zonas geográficas acessíveis aos mesmos consumidores, pelo encorajamento de iniciativas locais ou regionais nesse sentido.”*

### 3.2.5. EDUCAÇÃO DO CONSUMIDOR

**a) O princípio da acessibilidade** de condições e materiais para a consecução dos objectivos constantes do programa preliminar persistem.

#### **b) Acções:**

A Comissão das Comunidades Europeias propõe-se apresentar ao Conselho uma comunicação sob a epígrafe da educação e formação do consumidor e, na sequência, projecta adoptar medidas susceptíveis de prover à educação dos adultos, *“particularmente as possibilidades de recorrer à televisão e aos cursos de férias para a promoção de quadros e membros de organizações de consumidores.*

*Terá em conta os problemas dos consumidores desfavorecidos.”*

### 3.2.6. PROMOÇÃO DOS INTERESSES DO CONSUMIDOR

Surge *ex novo* a rubrica autónoma sob a epígrafe.

E a justificação que o programa oferece parece, em síntese, assentar em:

- o desenvolvimento de processos que propiciem a consulta dos representantes dos interesses dos consumidores por iniciativa dos poderes públicos;
- o desenvolvimento de um diálogo regular entre consumidores e fornecedores;
- o reforço das subvenções concedidas às associações de consumidores.

**Acções:**

- Comunicação ao Conselho a propósito da representação das associações;
- Representação equilibrada dos consumidores no seio dos Comitês Consultivos da própria Comissão;
- Suporte económico-financeiro às associações representativas dos consumidores europeus: seminários para a formação de quadros das associações;
- Concertação entre associações europeias (de nível europeu) e os distintos meios profissionais;
- Representação adequada dos consumidores nas instituições de normalização.

### **3.3. O Novo Impulso**

O programa que se vulgarizou sob a denominação “**Novo Impulso para a Política de Consumidores**”, que veio a lume em 1985 (Doc. COM(85) 314 final de 23 de Julho de 1985) revela que os resultados obtidos pelos programas precedentes se acham aquém dos intuitos expressos.

Ao analisar as razões de insucesso ou, noutra formulação, de tão escasso êxito dos programas delineados, o “Novo Impulso” descortina 4 causas primaciais, entre as quais cumpre destacar:

Um novo entrave ao desenvolvimento da legislação emanada das Comunidades Europeias no domínio da tutela do consumidor decorre do facto de um bom número de rubricas dos programas se achar sob a égide dos Governos nacionais que não da Comunidade Económica.

O “**Novo Impulso**” alça a promoção dos interesses do consumidor a preocupação primeira no cerne de uma política que ancora no **bem-estar** dos cidadãos.

Ao conceito de **bem-estar** acresce o do papel económico que se reserva a um consumidor esclarecido.

O “**Novo Impulso**” retoma os **cinco direitos fundamentais** e os considerandos dos programas precedentes “que deveriam nortear as acções tendentes a garantir que os direitos se tornem reconfortante realidade na vida quotidiana dos cidadãos”.

Três os objectivos essenciais preconizados:

- As vantagens do mercado colhê-las-ão os consumidores;
- A informação e a formação visam a consecução de um tal desígnio;
- A edificação da Europa dos cidadãos “que são todos os consumidores” constitui, enfim, o objectivo derradeiro, segundo Karel VAN MIERT, o Comissário Europeu que detinha, ao tempo, o pelouro dos consumidores no seio da Comissão.

Se elegermos neste particular a educação do consumidor, as acções susceptíveis de desencadeamento alinhar-se-ão como segue:

- necessidades experimentadas pelos consumidores, expressas pelos seus representantes;
- a integração das matérias que lhe respeitam nos *curricula* do ensino obrigatório;
- a formação de formadores;
- a formação de adultos;
- o recenseamento e a difusão do material didáctico existente;
- a perspectiva global dos trabalhos em curso no serviço da Política do Consumidor da Comissão da Comunidade Económica Europeia.

### **As necessidades dos consumidores**

Torna-se indispensável ligar as associações aos trabalhos que a Comissão se propuser elaborar nesse sentido: nomeadamente ao Comité de “expertos” da formação dos consumidores que reagrupa os especialistas governamentais e representantes de 4 instituições de consumidores escolhidos pela sua elevada competência.

### **A integração nos *currícula* escolares do ensino obrigatório**

A situação difere de Estado para Estado.

Daí que se revele indispensável reunir pontualmente o Comité de Especialistas em “educação do consumidor”, que envolve os representantes governamentais e os mais especialistas por forma a que os trabalhos em curso se repercutam em todos os Estados.

No lapso de dois anos dever-se-ia apreciar o “estado da questão”.

### **A formação de formadores**

As experiências-piloto de formação de docentes correspondem a uma necessidade basilar.

A formação estimula os professores a definir objectivos homogéneos para a educação para o consumo.

Tal formação permite-lhes:

- O domínio dos métodos de formação;
- A destriça entre o bom e o mau material didáctico (quer se trate de proveniência comercial ou institucional)
- Preparar a inserção da educação do consumidor no programa tanto na vertente vertical (disciplina em separado) como na horizontal (integrada em cada uma das disciplinas).

### **A formação de adultos**

O objectivo que tende a atingir-se sob a consigna “**consumidor advertido**”, não dispensa a formação do consumidor adulto.

A informação por si só não é suficiente. A informação deve ser assistida de uma adequada formação que lhe permita assinalar de imediato as noções que se lhe inculcam, na ausência do que nada se aproveitará.

Dificuldades se suscitam, em particular, por não haver qualquer factor de inserção em uma estrutura escolar, salvo no que toca aos  **cursos regulares**  de adultos (no âmbito do ensino recorrente).

Países há em que a **formação** se processa em **universidades abertas**, em **universidades populares** ou em **acções pontuais**, promovidas pelas autarquias locais, por associações recreativas e culturais e pelas próprias associações.

A formação de adultos, no quadro do **novo impulso**, constitui domínio por excelência de intervenção, carecendo, como se realça, de reflexões aprofundadas e de estudos preliminares.

### **O recenseamento e difusão do material**

A preparação do material auxiliar de pedagogia e didáctica constitui outra das rubricas da acção que se visa empreender neste capítulo.

A criação de uma “pedagoteca”, tal como a concebeu o Instituto Nacional do Consumo francês, constitui magnífico exemplo e figurino digno de ser adoptado pelas instituições congéneres e pelos demais países membros.

As exposições de auxiliares de didáctica neste particular constituem excelente meio adjuvante da difusão do material didáctico.

No plano das Comunidades Europeias perspectiva-se a intervenção a dois títulos:

- a médio prazo, criar uma pedagogoteca europeia, com antenas em cada um dos países membros;
- a curto prazo, encorajar os Estados membros a criar centros nacionais e assegurar a nível das Comunidades a circulação de informações pela organização de encontros pontuais dos responsáveis nacionais e pela formação de um quadro de referência homogénea.

Visa-se ainda a definição de um *código deontológico* do material didáctico para a educação do jovem consumidor

### **O conjunto de trabalhos do serviço de consumidores**

Como se exprime K. SOKOLSKY, “a formação do consumidor constitui uma prioridade. O conceito, de per si, recobre um campo de acção particularmente extenso: a etiquetagem alimentar, as cláusulas abusivas, o acesso à justiça, a segurança doméstica são, pois, entre vários, conteúdos de base dos programas escolares”.

Importa:

- estudar a forma de “vulgarizar” aspectos complexos dos temas enunciados de modo a torná-los acessíveis a jovens e adultos,
- buscar o material disponível, adaptá-lo à evolução da legislação e promover a sua difusão,
- congregar esforços de entre as Direcções-Gerais, tal como a DGX que dispõe de suporte didáctico/mediático ou a DGV que possui uma rede de escolas-piloto para a educação para a saúde, de molde a alcançarem-se os objectivos preconizados.

## **II - O ADVENTO DO TRATADO DE MAASTRICHT E A TUTELA DA POSIÇÃO JURÍDICA DO CONSUMIDOR**

### **1. O Acto Único Europeu e o relançamento da política de consumidores: O Plano Trienal de Acção 1990 – 1992**

O Acto Único Europeu no n.º 3 do seu artigo 100-A conferiu uma dimensão distinta aos objectivos compendiados no Tratado de Roma.

Na realidade, o Tratado de Roma proclamou como objectivo essencial o da constante melhoria das condições de vida e de trabalho dos povos.

O Acto Único consagrou no normativo enunciado:

*“A Comissão nas suas propostas (...) em matéria de saúde, de segurança, de protecção do ambiente e de protecção dos consumidores, basear-se-á num nível elevado de protecção.”*

No relatório que por objecto houve a definição do estado de adiantamento dos trabalhos conducentes à consecução do Mercado Interno, a Comissão houve por bem reconhecer a importância da política dos consumidores.

*Aí se consignava “a protecção dos consumidores constitui um exemplo de domínio que irá adquirir uma importância crescente na realização do mercado interno. Os consumidores deverão ser tranquilizados quanto a uma representação adequada dos seus interesses terem sido tidas devidamente em conta considerações de segurança física e económica e garantido o acesso à informação e à justiça.”*



Em 9 de Novembro de 1989, o Conselho da Comunidade Europeia adoptou, por unanimidade, uma resolução sobre as prioridades futuras para o relançamento de uma política de tutela dos direitos dos consumidores (89/C 294/01).

## **O PLANO DE ACÇÃO TRIENAL 1990 – 1992**

Identificadas quatro áreas de interesse prioritário:

- 1. Representação dos consumidores**
- 2. Informação dos consumidores**
- 3. Segurança dos consumidores**
- 4. Contratos e protecção dos seus interesses económicos**

### ***Implementação***

*Assegurar a implementação das directivas importantes para o consumidor*

### ***Representação***

- 1. Finalizar a constituição do Conselho Consultivo dos Consumidores e incentivar o desenvolvimento de iniciativas similares nos Estados-membros.*
- 2. Apoiar o desenvolvimento de associações de consumidores, especialmente na Europa do Sul e Irlanda, mediante assistência técnica e/ou financeira a projectos e acções, bem como o intercâmbio de informações e experiências.*
- 3. Encorajar uma maior concertação produtor/consumidor.*

### ***Informação do consumidor***

- 1. Comunicação ao Conselho sobre a informação do consumidor (estratégia e acções) (1990).*
- 2. Apoio a iniciativas locais de três projectos-piloto de informação do consumidor europeu e centros de aconselhamento para as regiões fronteiriças em 1991 e 1992, aproveitando a experiência adquirida pelos Serviços da Comissão em actividades similares.*

3. *Promoção da cooperação entre as associações de consumidores e os sistemas de ensino no intercâmbio de materiais com vista à melhoria do ensino.*

4. *Colaboração com os programas de informação e sensibilização da juventude.*

### **Transparência**

1 *Procurar a máxima transparência, especialmente nos serviços bancários e de seguros, se necessário através de legislação comunitária, tendo em vista o apoio à capacidade de escolha dos consumidores.*

2 *Propostas para garantir a transparência nas transferências e pagamentos financeiros transnacionais (1991).*

3 *Análise das directivas vigentes em matéria de rotulagem, tendo em vista a sua racionalização e aperfeiçoamento e tendo em conta a evolução das necessidades*

- *Alteração de Directiva 79/112/CEE relativa à rotulagem dos géneros alimentícios (1990);*

- *Proposta de Directiva sobre a rotulagem dos produtos em geral (1991).*

4 *Desenvolver o conceito de rotulagem em apoio dos produtos de qualidade (1990/1991)*

### **Testes comparativos**

1. *Incentivo à realização de testes comparativos para dar resposta às necessidades do mercado, tendo em conta o memorando da Comissão COM(89)209 (1991 – 1992).*

2. *Proposta de directiva no sentido de incentivar a publicidade comparativa (alteração da directiva 84/450/CEE) (1990).*

### **Segurança**

1. *Proposta de decisão do Conselho que prorogue o sistema de troca rápida de informações (1990).*

2. *Análise da necessidade eventual de uma proposta relativa à responsabilidade por danos físicos resultantes de serviços.*
3. *Alteração da directiva relativa aos cosméticos (1990).*
4. *Preparação de uma lista de produtos que mereçam atenção prioritária dos consumidores em termos de elaboração de normas e de informação (1991).*

### **Transacções dos consumidores**

1. *Proposta de directiva sobre cláusulas contratuais abusivas (1990).*
2. *Análise de possíveis iniciativas com vista a simplificar os contratos transnacionais celebrados pelos consumidores, as garantias e os serviços pós-venda.*
3. *Análise dos meios de valorar o acesso dos consumidores à justiça e a acções de indemnização (1991).*
4. *Proposta de directiva relativa às vendas à distância (1990).*

## **2. O Plano de Acção Trienal de 1993 – 1995**

O Segundo Plano trienal de Acção assenta no eixo: Informação; Acesso à Justiça; e Saúde e Segurança

Para além de um conseqüente esforço de integração da política dos consumidores nas demais políticas da Comunidade Europeia.

As prioridades que se estabelecem no triénio em epígrafe contemplam, pois, os domínios em realce, sem descurar outros que, em decorrência, se revelam imprescindíveis para que o estatuto do consumidor no Mercado Interno, delimitado pelas fronteiras da Comunidade Europeia, se reforce e se observe.

Do plano emerge:

### **“Reforçar a Informação do consumidor**

- O relatório sobre o funcionamento do mercado interno apresenta-do a 26 de Outubro de 1992 à Comissão pelo grupo de alto nível presidido pelo Sr. Sutherland, relatório esse intitulado “O mercado interno após 1992. Responder ao desafio”, estabelece uma lista de recomendações destinadas a dar uma resposta às incertezas

*dos consumidores. O relatório insiste na criação de uma estratégia de informação e nos problemas de acesso à justiça.*

*A Comissão tenciona levar bastante em conta estas recomendações na acção futura em matéria de protecção do consumidor. A Comissão adoptou ainda, a 5 de Maio de 1993, uma Comunicação designada “Por uma melhor coordenação e reforço da política de informação e de comunicação no Mercado Único”, com o objectivo de assegurar uma maior eficácia na difusão da informação sobre o mercado interno.*

*Esta iniciativa baseia-se no princípio de uma melhor coordenação entre os diversos instrumentos e serviços da Comissão, bem como no princípio da selecção da informação em função de grandes categorias de cidadãos. Desta forma, este documento refere-se expressamente ao consumidor enquanto grupo-alvo das acções a empreender.*

*. A informação é essencial para permitir que o consumidor beneficie das vantagens no mercado único. De forma geral, a liberdade de escolha não pode ser efectiva se as condições do mercado não forem conhecidas e se as informações existentes não forem divulgadas. A falta de informação coloca o consumidor numa situação de inferioridade face aos fornecedores e impede o mecanismo da concorrência. A atenção dada à informação pelas associações de consumidores ilustra esta importância e vai no mesmo sentido da preocupação da Comissão.*

*- As acções já empreendidas em matéria de informação nos locais de venda sobre as características técnicas dos produtos serão prosseguidas e aprofundadas. Na sequência da Resolução do Conselho de Ministros de 2 de Março de 1993 relativa as medidas futuras em matéria de rotulagem dos produtos no interesse dos consumidores, a Comissão lançará uma série de acções destinadas à sua aplicação e a assegurar uma boa rotulagem informativa.*

*O método escolhido consiste em aproximar os representantes dos fornecedores e dos consumidores. O programa esforçar-se-á por chegar a um acordo sobre as necessidades em matéria de rotulagem para cada categoria de produto e assegurar a utilização mais ampla possível de soluções aceites por todos os intervenientes no mercado. Convém, além disso, reforçar a informação do consumidor para que ele possa escolher os produtos tendo um bom conhecimento dos respectivos efeitos sobre o meio ambiente.*

*Nesta óptica, o programa da Comunidade Europeia de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável - COM (92) 23 final - sublinha,*

no Vol. II, pág.. 73, que: “Para que o indivíduo, enquanto consumidor, possa fazer uma escolha racional e devidamente informada, é necessário que a informação relativa ao produto que lhe é fornecida cubra todos os aspectos relevantes como as condições de funcionamento, a fiabilidade, a eficiência energética, a durabilidade, os custos de exploração, etc., e que essa informação lhe seja fornecida de forma imparcial e apoiada por garantias reais e fiáveis”.

O Regulamento (CEE) na 880/92 do Conselho, de 23.03.92, relativo a um sistema comunitário de atribuição de rótulo ecológico, contribuirá para esse objectivo.

Por outro lado, os Inquéritos sobre os preços patrocinados pela Comissão constituem uma fonte de informação insubstituível. Os testes comparativos demonstraram igualmente o seu interesse pelo sucesso que alcançam junto dos consumidores.

As acções empreendidas para assegurar uma cobertura dos problemas do consumo pelos órgãos de comunicação social, em especial a nível comunitário, têm igualmente um impacto positivo. Além disso, a informação sobre os desenvolvimentos no domínio do consumo na Comunidade, fornecida directamente pela Comissão às organizações intermédias (organizações de consumidores, institutos do consumo, centros de informação, órgãos de comunicação social), deverá continuar a ser desenvolvida, a fim de consolidar os laços estabelecidos com essas mesmas organizações.

O apoio da Comissão às organizações de consumidores nas suas acções de formação de adultos e de jovens consumidores, nas escolas, em especial para o aperfeiçoamento do material didáctico, deverá igualmente ser desenvolvido .

Além disso, a Comissão pretende pôr em prática, a partir de 1993, uma nova iniciativa, que consiste em publicar um guia do consumidor europeu no grande mercado e a lançar a realização, em cooperação com as associações de consumidores interessadas, de guias sectoriais ou nacionais ligados à realização do mercado interno. O guia procurará, de forma muito concreta, ser útil ao consumidor europeu no mercado único. A necessidade de tal guia resulta claramente do êxito das publicações já lançadas por numerosas instituições ou associações a nível local ou regional.

O guia deverá receber a mais ampla divulgação possível na Comunidade, em especial pelas organizações intermédias, Incluindo a rede associativa e os centros de informação dos consumidores.

Os centros transfronteiriços de informação dos consumidores constituem uma experiência que já demonstrou o seu grande interesse. Instalados nas regiões

*fronteiriças, estes centros têm por missão fornecer informações relativas às ofertas, aos preços, ao direito aplicável e todas as outras informações práticas sobre a região, isto é, dos dois lados da fronteira. O funcionamento dos centros é assegurado por organizações dos sectores público ou privado competentes em matéria de consumo, com a ajuda da Comissão.*

*Será incentivada uma estreita colaboração com outras organizações. A Comissão dá o impulso necessário a criação dos centros e toma a seu cargo, nesta fase, metade do respectivo custo de funcionamento, até um limite máximo. A primeira fase prevê a criação de 10 centros; 6, já inaugurados, instalados em Lille, Luxemburgo, Barcelona, Gronau, Aix-la-Chapelle/Eupen/Heerlen e Vale do Ave.*

*A abertura de 4 outros centros está prevista para 1993 em Marselha-Turim, Flensburg, Kehl e Vitoria. Naturalmente, estes 10 centros não cobrem o conjunto das necessidades das regiões fronteiriças. A Comissão, conseqüentemente, pretende desenvolver a experiência, iniciando a criação de novos centros, privilegiando sempre as regiões fronteiriças para a respectiva implantação.*

*A actividade destes centros será valorizada no quadro de uma nova política coerente da Comissão em relação a todas as redes existentes na Comunidade, a criar brevemente, no seguimento da adopção pela Comissão, em 30 de Junho deste ano, da sua nova estratégia de informação e comunicação.*

*Esta política terá por base a definição de um conjunto de direitos e obrigações das diversas redes e organizações intermédias a que a Comissão presta o seu apoio. O objectivo a alcançar é a valorização das sinergias entre os vários intervenientes no âmbito da informação de carácter comunitário. A Comissão elaborará em 1995 um relatório de avaliação com base na experiência adquirida nesses centros transfronteiriços de informação .*

*Estas iniciativas precisam de ser completadas por acções mediáticas de sensibilização dos consumidores para os seus novos direitos no grande mercado. Essas acções inscrever-se-ão no quadro da aplicação das recomendações do relatório Sutherland e da estratégia de informação e comunicação acima referida sobre uma melhor informação dos cidadãos da Comunidade. Convirá, em especial, examinar, se necessário com os Gabinetes de Representação nos Estados-membros, em que medida essas acções poderão apoiar-se no recurso aos meios audio-visuais.*

### **Ampliar e alargar a concertação**

*Desde 1989, o Conselho Consultivo dos Consumidores é a instância que permite as organizações de consumidores formular pareceres sobre todos os problemas relativos a informação e a protecção dos consumidores, a pedido da Comissão ou por sua própria iniciativa. Os numerosos pareceres proferidos demonstraram toda a utilidade desta instância. A Comissão pretende manter esta estrutura e esforçar-se-á por melhorar a sua eficácia*

*No entanto, a actual organização do Conselho limita o seu papel a uma função puramente consultiva. As experiências de vários Estados-membros mostram que o interesse deste tipo de instituições é ainda maior quando constituem verdadeiras instâncias de concertação, tão amplas quanto possível.*

*O reforço da concertação poderia implicar, nomeadamente, uma representação mais adaptada das diferentes correntes de consumidores. A concertação deveria, além disso, ser alargada ao sector produtivo, segundo regras a determinar. Com efeito, é importante implicar directamente as empresas e os seus representantes a nível comunitário na definição das orientações em matéria de protecção dos consumidores. Tal diligência deveria permitir evitar ou aplanar as divergências de pontos de vista, ou até mesmo os afrontamentos, que surgem no decurso do processo de decisão e, por vezes, retardam a entrada em vigor das iniciativas comunitárias.*

*O Comissário encarregado da política dos consumidores iniciou na Primavera de 1993, designadamente com os representantes europeus das associações dos consumidores, consultas sobre os princípios da reforma do Conselho Consultivo dos Consumidores que seriam susceptíveis de reunir um consenso entre as várias partes interessadas. O objectivo consiste em chegar a um projecto de reforma antes do fim de 1993.*

*Nos Estados-membros, as organizações nacionais constituem os interlocutores que permitem a concertação com os consumidores. O reforço da concertação deve, pois, passar geralmente pelo apoio as organizações nacionais de consumidores. Este esforço deve ser feito, em primeiro lugar, nos países em que as organizações estão menos estruturadas, devido a um desenvolvimento recente. Assim, a Comissão continuará a ajudar activamente as organizações dos países do Sul e da Irlanda, que já tem sido objecto de uma atenção especial.*

### **Facilitar o acesso à justiça e a resolução dos litígios**

*O relatório Sutherland sublinha a importância do acesso à justiça para um funcionamento do mercado interno que responda às expectativas dos consumidores e dos produtores. O relatório nota que as diferenças de cultura jurídica entre os Estados-membros tornam difícil antever uma harmonização dos processos civis nacionais, mas que os operadores terão uma necessidade cada vez maior de recorrer à justiça nos outros Estados-membros. Nota ainda o relatório o aumento dos litígios de carácter transfronteiriço e em que estão implicados os consumidores. O relatório recomenda um exame das condições do acesso à justiça na Comunidade e sugere soluções para assegurar a eficácia da protecção dos direitos dos consumidores, com a instituição de mecanismos de conciliação extrajudiciária e com acesso à justiça em benefício das associações de consumidores.*

*A Comissão explorará as pistas sugeridas. Em 1993, para este efeito, será elaborado um livro verde sobre o acesso dos consumidores à justiça, que considerará igualmente as modalidades possíveis de uma assistência jurídica aos consumidores comunitários, tendo em conta a experiência adquirida por intermédio de diferentes projectos-piloto iniciados e sustentados pela Comissão em diversos Estados-membros.*

*Por outro lado, os actos de consumo podem dar origem a litígios, para cuja resolução não parece adequado o recurso à via judicial, em especial quando as quantias em causa são de escasso montante. Nestes casos, a inadequação dos meios judiciais deixa o consumidor desarmado face a comportamentos que, no entanto, lhe causam prejuízos. Quando dizem respeito a litígios transfronteiriços, estas dificuldades afectam a confiança do consumidor no mercado único.*

*. Convém, pois, que nos orientemos para formas simplificadas de resolução dos litígios. Foram já feitas experiências nestes sentido e novas iniciativas serão tomadas com o concurso de elementos de ligação nacionais, em especial no respeitante a resolução dos litígios transfronteiriços.*

### **Adaptar os serviços financeiros às necessidades dos consumidores**

*A Comunidade já adoptou uma série de medidas importantes que permitem as instituições financeiras negociar sem entraves no mercado interior com as disposições apropriadas aos controlos necessários. Os consumidores beneficiarão igualmente dessas medidas, especialmente no sector bancário, dos seguros e dos títulos.*



*Contudo, subsistem algumas dificuldades. Foram tomadas várias iniciativas em matéria de meios de pagamento, com as recomendações sobre pagamentos transfronteiriços e a utilização dos cartões bancários. Estes textos, no entanto, não produziram todos os resultados que deles se esperavam.*

*O bom funcionamento dos meios de pagamento transfronteiriços constitui uma prioridade para o bom funcionamento do mercado interno, pois são uma condição da confiança do consumidor. O domínio das responsabilidades relacionadas com a utilização dos cartões bancários é igualmente essencial. Outros aspectos, como a transparência da oferta no mercado do crédito hipotecário ou o “home-banking”, merecerão a mesma atenção.*

*Os instrumentos legislativos coercivos podem constituir um meio para progredir nestes sectores. No entanto, convirá começar por explorar todas as possibilidades de concertação entre as partes envolvidas, mesmo fora das instâncias de diálogo já estabelecidas.*

*No caso dos pagamentos transfronteiriços registaram-se já alguns progressos em colaboração com a banca. No entanto, a Comissão está actualmente a reexaminar a situação com o objectivo de elaborar uma avaliação precisa de todos os problemas pendentes; a Comissão reafirma o seu empenho em agir - nomeadamente mediante a apresentação de propostas de legislação necessária - caso os problemas o justifiquem.*

*A Comissão favorecerá o diálogo entre os consumidores e as organizações pertinentes, com o objectivo de definir melhorias concretas a aplicar. Os resultados dessas concertações deverão, para serem eficazes, ser formalizados em compromissos firmes por parte da banca, na medida em que estes possam ser obtidos.*

*Se vier a revelar-se impossível apresentar compromissos precisos, sob a forma de instrumentos escritos, antes do fim de 1993, que seriam operacionais em meados de 1994, o mais tardar, ou **se os resultados desses compromissos se revelarem insatisfatórios**, deveria avançar-se definitivamente no sentido da fase de adopção de medidas coercivas.*

### **Preparar novas etapas**

*O presente plano de acção inscreve-se num período de três anos.*

*Logo, não tem por objecto estabelecer um inventário exaustivo das acções necessárias, desejáveis ou possíveis para a protecção dos consumidores. O realismo impõe limitar essas ambições a um número determinado de objectivos prioritários.*

*No entanto, convém igualmente preparar o futuro, em especial formalizando os resultados dos estudos sobre certos domínios da protecção dos consumidores e lançando os debates prévios à tomada de decisão.*

*. Assim, a Comissão pretende elaborar já em 1993 um livro verde sobre as garantias e condições de serviço pós-venda. Com efeito, este domínio afigura-se importante para encorajar o consumidor a aproveitar as possibilidades oferecidas pelo mercado Único. A aquisição transfronteiriça só poderá desenvolver-se na medida em que o consumidor esteja seguro de beneficiar das mesmas condições de garantia e de serviços pós-venda, seja qual for a localização do fornecedor do bem. Uma questão conexas a estudar é o problema das isenções de responsabilidade que os fornecedores pedem por vezes aos consumidores, por ocasião da venda de certos bens ou da prestação de certos serviços.*

## **CONCLUSÃO**

*O segundo plano de acção para a política dos consumidores prevê a concentração das iniciativas da Comissão no decurso do período de 1993 - 1995 em certos domínios determinantes para a confiança do consumidor, no mercado único, tais como a informação do consumidor, o acesso à justiça, a saúde e a segurança dos consumidores.*

*No entanto, os progressos de uma política comunitária do consumo não se limitam às acções empreendidas unicamente no quadro da protecção dos consumidores. Estes progressos necessitam igualmente da tomada em conta dos interesses dos consumidores na definição das outras políticas e decisões comunitárias, na medida em que lhes digam respeito.*

*A Comissão entende, pois, prosseguir os esforços de integração da política dos consumidores nas outras políticas comuns. Tal objectivo faz parte integrante do segundo plano de acção sobre a política dos consumidores.”*

*(in Plano de Acção Trienal 1993-1995)*

### 3. O Plano de Acção Trienal 1996 – 1998

As prioridades definidas no plano de que se trata projectam-se em dez pontos, em hierarquização que se nos afigura haver sido escalonada face ao quadro expectável de tempo.

#### **“1. Centrar esforços na melhoria da educação e informação dos consumidores-**

*Estando uma informação inadequada na origem de muitos problemas para os consumidores, a conclusão lógica é a de que a existência de boa informação permitirá ultrapassar muitas dessas dificuldades. Poder-se-ia pensar que a explosão de serviços de informação que conhecemos actualmente vem facilitar a vida dos consumidores. A realidade é, porém, algo diferente; os consumidores vêem a sua situação complicar-se porquanto sentem cada vez maiores dificuldades em escolher as informações apropriadas e pertinentes que os habilitem a seleccionar os bens e serviços de que necessitam.*

*Importa reflectir sobre os meios de estimular uma investigação independente a levar a cabo nas universidades e noutros centros de excelência, tendo em vista o desenvolvimento de um conhecimento especializado sobre uma série de questões ligadas ao consumo.*

*As condições de mercado alteraram-se em todos os Estados-membros com a realização do Mercado Interno. Se os consumidores não estiverem suficientemente conscientes destas alterações sairão prejudicados. A tarefa que compete às autoridades públicas de fazer cumprir e controlar o cumprimento da regulamentação resultará mais difícil se os consumidores não estiverem vigilantes e prontos a assinalar quaisquer falhas no mercado. Os Estados-membros têm um papel crucial a desempenhar na questão da informação dos consumidores, sendo intenção da Comissão complementar e apoiar esse trabalho.*

*As bases em que assentará este trabalho foram lançadas e o volume de conhecimentos especializados e “know-how” é considerável. Agora o grande desafio é conseguir uma projecção em larga escala da informação mais importante por forma a que se obtenha um efeito máximo dessas alterações do mercado. Para tanto, é necessária uma utilização intensiva dos meios de comunicação audiovisuais e electrónicos. As vantagens que daí advirão terão repercussão não apenas a nível*

*do mercado, mas também na melhoria da atitude das populações face à Comunidade Europeia em geral, num momento em que a percepção da relevância do seu trabalho em prol do bem-estar dos cidadãos está a diminuir.*

*A informação por si só não basta para responder às necessidades dos consumidores. A menos que seja feito um esforço sério, através de uma educação do consumidor bem direccionada e desde os primeiros anos da escola, que conduza à compreensão de uma série de temas, desde nutrição e saúde até ao funcionamento dos mercados, muitos consumidores não estarão preparados para se movimentarem a vontade em mercados modernos. É da maior importância o papel que a educação pode desempenhar na evolução para o consumo sustentado ou na preparação para a sociedade da informação. Se não for adoptada uma abordagem adequada o mais provável é que as desconfianças dos consumidores os inibe de participar em tais projectos. Para que se disponha de uma oferta sofisticada, é necessário que a procura o seja também.*

*A responsabilidade pela educação dos consumidores recai evidentemente nos Estados-membros. Cabe à Comissão chamar a atenção para esta necessidade, ajudando e complementando a acção da maneira mais adequada.*

## **2. Completar, rever e manter actualizado o quadro necessário para garantir que os interesses dos consumidores são devidamente acautelados no Mercado Interno**

*A Comissão velará pelo cumprimento cabal da legislação adoptada no âmbito do Mercado Interno. Caber-lhe-á também, com base na experiência adquirida com o seu cumprimento e no respeito do princípio da subsidiariedade, avaliar da oportunidade de rever e introduzir ajustamentos nessa legislação. A Comissão considerará a acção apropriada em resposta ao Livro Verde sobre Acesso à Justiça e Garantias como um importante contributo para a realização do Mercado Interno do ponto de vista dos consumidores.*

## **3. Os serviços financeiros e os consumidores**

*O Mercado Interno para os serviços financeiros é fundamental para a criação de um campo de actuação das instituições financeiras, porquanto confere liberdade de comercializar serviços para lá das fronteiras e liberaliza os requisitos necessários*

*para o estabelecimento de sucursais noutro Estado-Membro. O conseqüente acréscimo de concorrência e alargamento do leque de escolhas e de inovações resultam em benefício dos consumidores. Outra legislação conterá igualmente importantes disposições de salvaguarda para os consumidores.*

*Todavia, as associações de consumidores dão notícia de descontentamento com certos aspectos da aquisição de serviços financeiros. Os consumidores são confrontados com serviços financeiros complexos e muitas vezes não dispõem de informação adequada que lhes permita escolher os que mais lhes convêm. Por outro lado, também sentem dificuldades em obter conselho independente. O facto de o Conselho ter excluído os serviços financeiros do âmbito de aplicação da Directiva relativa às vendas à distância é motivo de preocupações que terão de ser consideradas. Concretamente, a ausência de período de reflexão para ajuizar da conveniência dos contratos de seguros do ramo não-vida suscitou numerosas queixas da parte dos consumidores.*

*O relatório da Comissão sobre o crédito ao consumo (Directiva 87/102/CEE) focou alguns problemas e evoluções recentes no funcionamento do mercado de crédito ao consumo nos Estados-membros da Comunidade Europeia e lançou o debate com as partes interessadas. A Comissão tenciona aprofundar a reflexão sobre o funcionamento do mercado do crédito ao consumo e concretamente o papel dos intermediários para a concessão de crédito. Neste contexto, será dispensada uma atenção especial à questão do sobreendividamento assim como aos aspectos do crédito hipotecário que tocam mais directamente o consumidor.*

*Um aspecto de importância determinante para os consumidores é a utilização de meios de pagamento. No capítulo dos cartões de pagamento, estudos e pesquisas sobre o consumo revelam que na maioria dos Estados-membros a Recomendação sobre sistemas de pagamento (88/590/CEE) não está a ser cabalmente cumprida. Há ainda a considerar vários outros aspectos relacionados com os cartões de pagamento (condições de utilização, custos).*

*A “dimensão consumidor” (ou conjunto de aspectos intimamente ligados ao consumidor) será de enorme importância no processo de transição para a moeda única. Tal como referiu a Comissão no seu Livro Verde, é fundamental que a confiança dos consumidores esteja presente em todas os aspectos deste processo. As associações de consumidores têm um papel fundamental a desempenhar na*

consecução deste objectivo, o que implica o seu envolvimento e a sua consulta em todas as fases.

#### **4. Protecção dos interesses dos consumidores no fornecimento de serviços essenciais de utilidade pública**

Os serviços essenciais de utilidade pública têm que corresponder às necessidades dos cidadãos. A Comissão desenvolveu esforços consideráveis no sentido de acelerar a liberalização dos serviços essenciais de utilidade pública. A introdução da concorrência nestes serviços terá um efeito positivo para os consumidores. A Comissão está ciente de quão importante é para os consumidores a prestação de garantias adequadas de serviço universal e continuará a assegurar os meios apropriados para a consecução deste objectivo.

A Comissão, ao mesmo tempo que continuará a fazer pressão no sentido da liberalização tendo em vista o aumento da eficiência e a redução dos preços em benefício dos consumidores, preocupar-se-á também em conseguir uma melhoria da qualidade do serviço, em especial para grupos de consumidores que se encontram em posição de fraqueza e, por conseguinte, muito dependentes de tais serviços.

A Comissão publicará um “livro verde” sobre transportes intitulado “Rede de Cidadãos” o qual serão contempladas questões fundamentais para os consumidores.

#### **5. Adoptar medidas que permitam nos consumidores beneficiar das vantagens oferecidas pela sociedade da informação**

Os consumidores podem retirar enormes vantagens do desenvolvimento da sociedade da informação. A variedade de aplicações abre novas possibilidades para os consumidores. O mercado está a atingir uma dimensão mundial.

A Comissão já deu alguns passos com vista a abordar essa evolução, que se traduzem no seu Plano de Acção “A Via Europeia para a Sociedade da Informação”, na criação de um “Fórum da Sociedade da Informação” e na congregação de um grupo de peritos que se vão debruçar sobre os aspectos sociais da sociedade da informação. Foi igualmente proposta legislação importante, tal como as propostas de directiva sobre ORA (Realização da Oferta de Rede Aberta) Radiotelefonia, Protecção de Dados e Vendas à Distância.

*Muitos consumidores irão querer aproveitar as oportunidades oferecidas e a Comissão pretende fazer com que essa aspiração se possa tornar realidade. Porém, trata-se de uma área complexa, porquanto as evoluções de diverso tipo a que se pode dar a designação global de “sociedade de informação” cobrem uma vasta gama de actividades dos consumidores. Será necessária uma observação permanente e especializada das transformações nesta área numa perspectiva do consumidor para garantir um máximo de vantagens para o consumidor, uma atenção particular deverá ser dispensada aos seguintes pontos essenciais:*

- *acesso ao sistema. É necessário assegurar que quem queira tirar benefício destas transformações o possa fazer;*
- *os consumidores vão ter de munir com novas competências, o que implicará esforços especiais de educação e formação;*
- *sistemas de compras à distância - deverão revelar-se muito atractivos para os consumidores, contanto que possam ser desenvolvidos sistemas seguros de pagamento.*

*A mundialização da oferta, que a sociedade da informação proclama, impõe a introdução de um ajustamento comparável no sistema regulamentador. Esta adaptação, que deverá ser posta em prática quanto antes, irá ser de uma importância fundamental para a predisposição dos consumidores a participar. A Comissão deverá continuar a estudar o impacte real e potencial da sociedade da informação no Mercado Interno e promover a acção mais pertinente, levando em linha de conta as necessidades dos consumidores e as implicações do mercado global.*

*Poderá revelar-se necessária uma assistência especial para incentivar as organizações de consumidores a adaptarem-se por forma a aproveitarem as oportunidades facultadas por esta nova sociedade. Deveriam ser incentivadas novas modalidades de cooperação no plano global entre estas organizações a fim de que a assistência aos consumidores esteja presente desde o início.*

## **6. Adoptar medidas tendentes a alimentar a confiança dos consumidores nos bens alimentares**

*Estudos conduzidos por associações de consumidores põem em causa a eficácia dos sistemas de controlo da segurança/pureza dos alimentos. Em toda a*

*Comunidade Europeia, as autoridades aplicam um sistema de controlos com vista a assegurar a sanidade dos alimentos. Eventuais debilidades deste sistema de controlo em toda a cadeia de produção podem, se não forem corrigidas, provocar uma rápida e significativa perda de confiança do público.*

*A Comissão estudará quais as medidas mais apropriadas que, em paralelo com investigação, podem ser postas em prática para ir ao encontro destas preocupações e irá também considerar a possibilidade de alargar a garantia dos produtos por forma a que sejam abrangidos os produtos primários.*

*Não é um dado adquirido que toda a informação veiculada nos rótulos de alimentos seja realmente útil para os consumidores. Uma boa parte desta informação não é utilizável pelos consumidores devido à sua complexidade, enquanto outras informações tidas por essenciais estão totalmente ausentes. Para uma minoria de consumidores obrigados, por razões de saúde, a seleccionar criteriosamente os seus alimentos, essa informação complexa pode ser pertinente dado que poderá ser interpretada pelo menos pelos seus médicos assistentes. Atendendo a que a maior parte da harmonização da rotulagem dos alimentos foi efectuada tendo em vista a abertura do Mercado Interno e levada a cabo de forma ad hoc, talvez seja agora o momento de reflectir sobre a oportunidade de simplificar essa legislação sempre que se justifique.*

*A Comissão tenciona preparar um “livro verde” sobre o futuro da legislação relativa a géneros alimentícios na Comunidade Europeia com o objectivo de promover uma ampla consulta sobre as principais questões que se prendem com os alimentos.*

## **7. Fomentar uma perspectiva prática do consumo sustentado**

*Tem-se desenvolvido a nível mundial o reconhecimento político de que a sociedade enfrenta um desafio determinante para ajustar os seus hábitos e comportamentos até um nível sustentável. A Comunidade Europeia, enquanto potência económica, tem um papel fundamental a desempenhar no aprofundamento deste conceito. Inicialmente, procurou—se sobretudo actuar do lado da oferta, com a introdução de ajustamentos. Porém, para atacar determinados problemas, a política dos consumidores tem necessariamente que se concentrar nessas novas áreas.*

*Grupos identificáveis de consumidores manifestam empenho em atacar alguns dos problemas de “sustentabilidade”. Deveria ser possível, mediante o estabelecimento*



*de relações e a criação de redes entre estes grupos, criar condições de actuação frutífera, uma vez identificados os problemas prioritários e encontrada uma base de solução.*

*Estudos mostram um grau cada vez mais elevado de consciencialização para os problemas do ambiente entre a população em geral e os consumidores em especial.*

*Os consumidores podem exercer, pelas escolhas que fazem, uma pressão considerável em prol da concepção, produção e comercialização de produtos que apresentem um reduzido impacte ambiental.*

*Para além disso, os consumidores têm de assumir as suas próprias responsabilidades em matéria de ambiente, por exemplo, utilizando e eliminando produtos da maneira mais apropriada e participando nos sistemas de reutilização, recuperação e reciclagem.*

*Todavia, os consumidores só poderão fazer escolhas informadas e racionais se dispuserem de informação sobre os produtos, fiável e imparcial, que abranja os aspectos relacionados com o ambiente e a eficácia.*

*Alguns aspectos que se revelam prioritários nesta área são a sensibilização, a educação, a informação geral e a rotulagem dos produtos.*

*O desafio que se coloca é identificar os verdadeiros problemas prioritários nos quais as atitudes e os hábitos dos consumidores constituam um factor predominante, e subseqüentemente delinear, tendo em especial atenção os elementos supramencionados, as estratégias mais adequadas para a consecução dos objectivos pretendidos. É já um dado adquirido que numerosos consumidores estão dispostos e aptos a contribuir de modo consecutivo para melhorar a gestão de resíduos.*

*Um problema de difícil resolução é, na maioria dos casos, como avaliar com precisão as vantagens de um produto relativamente a outros. Deveriam ser aprofundados sistemas comuns de avaliação baseados na análise do ciclo de vida.*

*A multiplicidade dos problemas ambientais identificados e frequentemente postos e questão por outros servem mais para confundir os consumidores de que para os estimular a contribuir para um consumo “sustentado”.*

*Presentemente, a coexistência de vários rótulos privados ou nacionais constitui um dos motivos de confusão para os consumidores e está na origem de escolhas não racionais. Por outro lado, as pretensões ecológicas de algumas empresas privadas nem sempre se revelaram credíveis. Tem-se assistido a um aumento notório do interesse por um consumo mais correcto, mas do que os consumidores ainda não dispõem em quantidade bastante é orientação e fiável.*

*Empregando a metodologia das avaliações do ciclo de vida, é possível obter uma comparação científica fiável do impacte ambiental de diferentes produtos, desde as fases de produção até à utilização e eliminação/reciclagem.*

*O rótulo ecológico CE, em vias de introdução no âmbito do Regulamento 880/92/CEE baseia-se nesta metodologia e tem por finalidade prover o mercado de uma avaliação independente de produtos ecológicos. Outros rótulos, como o rótulo Energia CE, harmonizam a informação fornecida aos consumidores da CE no intuito de lhes facilitar as escolhas. Há uma necessidade clara de desenvolver este sistema de rótulos.*

### **8. Reforçar e alargar a representação dos consumidores**

*Na maioria das sociedades, os consumidores não revelam uma tendência muito vincada para se organizarem em associações ou grupos. Na Comunidade Europeia, estima-se em cerca de 4 milhões o número de membros de associações de consumidores. Devido ao facto de os grupos mais organizados se encontrarem nos Estados-membros do Norte da Europa, a Comissão trabalhou no sentido de reforçar o movimento nos países do Sul onde tradicionalmente não existiam estruturas de protecção dos consumidores.*

*O apoio financeiro a organizações de consumidores é ainda muito limitado na maior parte da Europa meridional. Consequentemente, a Comissão deverá manter e reforçar o seu apoio a fim de assegurar a médio prazo a consolidação do movimento de protecção dos consumidores nesses países.*

*A representação dos consumidores em muitos serviços susceptíveis de ser desenvolvidos na sociedade de informação é uma necessidade bem reconhecida. A Comissão esforçar-se-á por apoiar e incentivar o necessário envolvimento.*

*A Comissão reformulou novamente o quadro em que se processa a consulta dos consumidores, tendo a situação evoluído para a constituição de um novo Comité dos Consumidores composto principalmente por representantes nacionais de organizações que actuam no terreno em cada Estado-Membro. Esta melhoria vem juntar-se ao acesso a cinco organizações europeias estruturadas com base no Mercado Interno (BEUC, COFACE, IEIC, Eurocoop, CES). Empregando processos de consulta activa, espera-se poder colher rapidamente o parecer dos consumidores.*

*A Comissão está a utilizar cada vez mais técnicas de estudos de mercado para sondar a opinião e estudar os hábitos e atitudes dos consumidores em toda a*

*Comunidade. Esta maneira de proceder permite complementar as opiniões expressas pelos representantes dos consumidores, contribuindo-se deste modo para um melhor equilíbrio no processo de decisão.*

*No caso concreto da associação dos representantes dos consumidores dos trabalhos de normalização do CEN/CENELEC, optou-se por uma abordagem mais estruturada. A criação da ANEC, um consórcio de organizações de consumidores destinado a coordenar e gerir a participação dos consumidores nos diversos comités de normalização europeus, abre a perspectiva de um real envolvimento dessas organizações e de o trabalho desses comités ser cuidadosa e continuamente acompanhado.*

### **9. Ajudar os países da Europa Central e Oriental a desenvolver políticas de consumidores**

*Foram já introduzidas ou estão ainda em discussão em todos os PECO, reformas fundamentais com vista a promover os interesses dos consumidores em mercados em fase de transição. Todavia, de uma maneira geral, a legislação continua demasiado dispersa, carece de coordenação e, portanto, de coesão, estando ainda em muitos casos subordinada a medidas vocacionadas para outros objetivos políticos. Acresce ainda que, em muitos casos, a legislação relativa aos consumidores não é aplicada.*

*Será pois necessária assistência técnica e jurídica para vencer os obstáculos que ainda subsistem. Esta a razão pela qual no Livro Branco publicado em Maio de 1995 é dada especial atenção a esta matéria.*

*O trabalho encetado em 1994 no âmbito do programa Phare e prosseguido em 1995 deve ser explorado com vista a preparar os instrumentos necessários a concepção e à execução de uma verdadeira política do consumidor.*

### **10. Considerações em matéria de política de consumidores nos países em vias de desenvolvimento**

*Até agora, a política dos consumidores, enquanto tal, nunca integrou a política de desenvolvimento. Ainda que a política dos consumidores seja potencialmente de importância fundamental em situações de extrema miséria, com todos os problemas de malnutrição e de exclusão que lhe estão associados, ela só tem sido considerada pertinente para os mercados ricos e desenvolvidos.*

*A higiene alimentar básica, o uso dos medicamentos, a economia doméstica, a conservação dos alimentos e outras matérias do mesmo género tem constituído há alguns anos os temas centrais do trabalho de numerosas organizações de consumidores. As exportações de resíduos perigosos e o desembarque de produtos inadequados e com falta de segurança são problemas a que os países em vias de desenvolvimento estão particularmente expostos. A Comissão procurará, mediante a formulação de uma abordagem apropriada para questões como estas, melhorar a qualidade da sua acção em apoio desses países vulneráveis. O Parlamento Europeu votou pela primeira vez em 1995 uma alteração pela qual se prevêem acções em matéria de política dos consumidores nas rubricas orçamentais, destinadas aos países em vias de desenvolvimento. Na realização desses projectos e programas, particularmente no sector social (saúde, educação, ambiente, luta contra a pobreza e a malnutrição), a Comissão integrará uma política adequada de consumidor.”*

(in Plano de Acção Trienal 1996-1998)

### III - O TRATADO DE AMSTERDÃO E O REFORÇO DA POLÍTICA DE CONSUMIDORES

**1 - Generalidades:** o artigo 153 do Tratado.

O **Tratado de Amsterdão**, sob cuja égide o plano de acção trienal 1999/2001 se desenvolveu, consigna no n.º 1 do seu artigo 153, os objectivos globais neste particular:

*“A fim de promover os interesses dos consumidores e assegurar um elevado nível de defesa destes, a Comunidade contribuirá para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses.”*

Como se afirma no documento de base em que ancora o plano:

“... a **promoção da saúde**, da **segurança** e dos **interesses económicos** dos consumidores e destes três direitos (à **informação**, **educação** e à **organização** para a defesa dos seus interesses) constituem os objectivos fundamentais da política dos consumidores da União Europeia.

A promoção destes três direitos é fundamental para dar aos consumidores **“uma voz mais activa”**<sup>1</sup>.

Do Tratado não consta um qualquer itinerário demarcado que confira exequibilidade aos objectivos nele consignados.

É à Comissão Europeia que incumbe delinear as directrizes por que se pautarão as políticas neste particular.

O tripé em que o plano se alicerça, na singeleza dos seus termos, define-o a Comissão Europeia destarte:

- **Uma voz mais activa para os consumidores em toda a União Europeia**
- **Um nível elevado de saúde e de segurança para os consumidores da União Europeia**
- **Pleno respeito dos interesses económicos dos consumidores da União Europeia.**

A Comissão Europeia ter-se-á permitido suscitar a cooperação com os Estados que integram a União de molde a tecer uma rede de cumplicidades para que o desenvolvimento harmonioso de planos, projectos e programas se alcance.

Até então, como se salientara, as bases em que assentava a cooperação se tinham por fragmentadas ou até inexistentes, prosseguindo as actividades de forma episódica e não sustentada.

<sup>1</sup> Da Comunicação da Comissão Europeia realce para as passagens que cumpre reproduzir:

*“O novo Tratado reconhece também explicitamente as crescentes interligações entre os interesses dos consumidores e outros interesses do mercado e da política pública.*

*O n.º 2 do artigo 153 é uma cláusula “horizontal” que obriga as Instituições da UE a tomar em consideração as exigências em matéria de defesa dos consumidores na definição e na aplicação de outras políticas e actividades da Comunidade.*

*O n.º 3 do artigo 153 prevê medidas legislativas e outras a adoptar no âmbito da realização do mercado interno, com base na revisão do artigo 100 A, agora artigo 95, ou medidas de apoio, complemento e acompanhamento da política seguida pelos Estados-Membros, com base no n.º 3, alínea b) do artigo 153.*

*Em ambos os casos, aplica-se o procedimento de co-decisão.*

*Importa notar que o artigo 95 impõe que o legislador se baseie num nível de protecção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos.”*

*Outros artigos do Tratado são relevantes para a política dos consumidores. Por exemplo, a importância das questões de saúde é confirmada pela nova redacção do artigo 152 sobre Saúde Pública, cuja aplicação está relacionada com o artigo 153. O novo artigo 65, concretamente a alínea c), respeitante à boa tramitação das acções cíveis, é pertinente em matéria de acesso à justiça para os consumidores. Pertinente também continua a ser o artigo 28 do Tratado (ex artigo 30).”*

Nem sempre os propósitos mais fundados se cumprem, já que nem sempre a articulação entre as políticas (onde as haja) dos Estados-Membros e a da União se harmonizam ou fundem.

Daí as preocupações manifestadas pela Comissão Europeia que centrou a sua bateria de fogos nos três alvos já enunciados, cujo recorte se impõe nos passos subsequentes.

## 2. A política de consumidores em um mundo em mutação

*“As mudanças nos mercados e nas expectativas podem ser observadas nos produtos, nos serviços e na comercialização. Muitas destas mudanças foram benéficas, alargaram a escolha até um grau nunca visto. As políticas da União sobre a concorrência, o mercado interno e a União Económica e Monetária deram o seu contributo ao fazerem repercutir nos consumidores todos esses benefícios, o que contribuiu para o aumento constante das expectativas dos consumidores, mas também acarretou novos desafios.”*

(in Plano de Acção para a Política de Consumidores 1999-2001)

A edificação de um **mercado global** e os progressos tecnológicos a que se assiste, permitem se registem marcadas influências no perfil dos **produtos** e dos **serviços**.

No que toca aos **produtos**, assinala-se a explosão registada no seu número e complexidade: coisas outrora produzidas em massa regressam a modos de produção em escala reduzida de molde a suprir necessidades individuais marcadas.

Os produtos conhecem um registo biográfico distinto do tradicional: não se produzem no país em que se consomem, tão pouco – quantas vezes! – no espaço económico a que se destinam e, frequentemente, o processo de produção desdobra-se e atinge países distintos.

De meados da década de cinquenta do século transacto aos nossos dias, o **comércio mundial** registou um crescimento superior ao da produção, segundo revela a OMC.

*“A ciência e a tecnologia permitiram o desenvolvimento e a difusão em massa de novos produtos, que vão desde produtos alimentares aos bens de consumo*

*duradouros, e que no passado só estavam disponíveis a uma ínfima parte da população. A inovação introduziu também processos de produção e materiais cada vez mais complexos, cujos efeitos a longo prazo (por exemplo, na saúde e segurança) não se podem avaliar com precisão. A difusão rápida das novas técnicas de produção significa igualmente que o ritmo de inovação é cada vez mais acelerado. Por exemplo é de menos de três anos o ciclo de desenvolvimento de um novo carro.”*

Os reflexos nos serviços foram do mesmo passo profundos. De tal sorte que se pode fundadamente asseverar, segundo o Eurostat, que os serviços representam, à data, 52% do PIB e 65% da ocupação do emprego.

Os problemas suscitados pelos serviços têm um perfil distinto do dos produtos: talhados à medida do consumidor, escapam, em regra, a comparações alternativas, imunes, pois, à pressão da concorrência.

As distinções convencionais produtos/serviços também se esvanecem, já que as vendas de produtos incorporam, quantas vezes, serviços, o que leva à consunção dos produtos pelos serviços.

A liberalização é de algum modo factor de não menor relevância neste congenho, em particular no quadro dos serviços de interesse geral, abstraindo-se do núcleo dos serviços essenciais.

A crescente complexidade dos serviços terá substanciais repercussões na política de consumidores.

Os progressos tecnológicos influenciam os métodos, os processos negociais com reflexos nos serviços: os contratos celebrados à distância são disso flagrante manifestação a requerer peculiares cuidados.

A “*sociedade da informação*” pontuará a intervenção que neste particular se logrará.

A “*sociedade da informação*” constituirá, de resto, a alavanca da globalização dos mercados.

O mercado global é dado incontroverso que a União Europeia não poderá ignorar nas suas estratégias e na política de relações externas que desenvolve.

A relevância das decisões tomadas em instâncias internacionais não poderá descurar-se: OMC, OMS, FAO, agem e interagem e daí poderão advir consequências a nível da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores.

O que obrigará a um diálogo que se pretende construtivo entre os estamentos de consumidores a nível regional e global. Donde, a instante necessidade do estabelecimento de plataformas de diálogo quer com as instituições emergentes da sociedade civil e actuantes nos Estados Unidos e Canadá, quer com as da América Central e do Sul, quer ainda com as da orla do Mediterrâneo, tais os objectivos a que almeja a União Europeia, como se revelará no ponto respectivo.

No essencial, porém, a política de consumidores permanece a mesma – assegurar, garantir a plena realização dos seus interesses.

### 3. AS DIRECTRIZES POLÍTICAS

#### 3.1. A autonomia ética dos consumidores e sua expressão plural: uma voz mais audível dos consumidores

*“No intuito de contribuir para a promoção da educação para o consumo nos Estados-Membros, a Comissão, em colaboração com as autoridades nacionais, regionais ou locais, irá incentivar a troca de boas práticas em matéria de integração desta temática nos programas escolares.*

*A Comissão irá privilegiar sobretudo a elaboração de materiais didácticos, a formação de professores e a interacção entre escolas e o seu meio envolvente, incluindo representantes do tecido empresarial.”*

(in Plano de Acção Trienal 1999-2001)

#### 3.1.1. A EDUCAÇÃO PARA A SOCIEDADE DE CONSUMO

A **educação para a sociedade de consumo** constitui deveras o cabouco fecundo sobre que se ergue uma qualquer política de promoção de interesses e de protecção dos direitos do consumidor.

A acção que se perspectiva neste passo assenta:

- Na **formação de formadores** (em regra, os formadores natos serão os professores dos diferentes graus e ramos de ensino)



- Na **elaboração de materiais didáticos** e
- Na **interacção das escolas, meio circundante e tecido empresarial**

A **formação** não se esgota, porém, na que tem como público-alvo os professores.

A **formação** - forçoso é que abarque os **técnicos de informação** que em instituições públicas e privadas exerçam funções ou ainda os quadros dos departamentos de consumidores das empresas.

A **formação** *intra* ou *extra curricular* deve coenvolver ainda em particular os juristas – quer se achem afectos à judicatura, ao Ministério Público, ou à barra, ante o incremento da conflitualidade no domínio das relações económico-jurídicas de consumo: a formação processar-se-á tanto no plano de estudos dos cursos de graduação, como nos de pós-graduação, ou nas escolas em que se professe a preparação dos que elegem qualquer das carreiras jurídicas para aí debutarem.

A educação (e a *formação*, nas vertentes por que se desdobra: a **inicial** e a **subsequente, contínua** ou **permanente**) terá de constituir a pedra angular de uma qualquer abordagem neste domínio. E o plano consagra-o de forma inequívoca.

Ponto é saber se a *praxis* confirma as miríficas intenções que se lobrigam na lapidar arquitectura do plano.

### 3.1.2. A INFORMAÇÃO SOB O INFLUXO DE NOVAS ESTRATÉGIAS

A **informação** constitui também um dos pilares de uma qualquer política de promoção dos interesses do consumidor.

A **informação**, no plano de que se trata, não se circunscreve, em particular, ao espaço geográfico restrito de cada um dos Estados.

Relevância neste passo para os centros fronteiriços de informação (os denominados “euroguichets”) que se incrustam no eixo nuclear do mercado interno: em regiões que se balanceiam entre os diferentes Estados.

Onze dos quinze Estados-Membros dispõem de centros de informação: o volume de informação ronda as 50 000 pretensões/ano deduzidas perante tais centros.

A evolução conceitual que se opera nas missões que ao centro se cometem é algo que convém reter: de simples plataforma de informação a uma autêntica base

dos interesses da União Europeia co-implicada em acções de formação de jornalistas e de “fazedores de opinião” e um suporte de “**Diálogo permanente com os cidadãos e as Empresas**”, que aspira a estabelecer sinergias mais estreitas entre as redes da Comissão Europeia de molde a carrear aos consumidores e às empresas informação consequente acerca dos seus direitos no **mercado interno**.

Para além, porém, dos centros transfronteiriços, a informação tal como o plano a enquadra, deverá assentar em campanhas **temáticas**.

E, na estratégia que ora se define, realce para:

- centrar a mensagem em um tema a que se confere prioridade, de entre os temas a versar;

- conagração das associações de consumidores, agências nacionais, empresas e demais interessados na preparação e desenvolvimento das campanhas;

- avaliação do impacte das campanhas na opinião pública;

- campanhas que, por norma, não excederão um ano;

- incentivar as associações de consumidores a interconectarem as páginas *web* por forma a que haja um só ponto de acesso à **informação** que é seu intuito prestar.

A **informação** persiste, pois, como **essencial** para que o consumidor se mova no mercado com o domínio das situações e com plena autonomia. E de molde a ter uma clara percepção do “mundo que se constrói” e da Europa que derruba fronteiras, afeiçoa processos e tende à harmonização dos interesses dos que a povoam.

### **3.1.3. O REFORÇO DAS ESTRUTURAS ASSOCIATIVAS DE CONSUMIDORES**

As instituições de consumidores que, na Europa, relevam da sociedade civil, não dispõem nem dos índices de adesão, nem dos de participação e nem sequer de intervenção das dos Estados Unidos da América.

Conquanto no seio da Europa e, em particular no dos países que integram a União Europeia, haja distintos núcleos de organização, ressentindo-se mais os países periféricos, o facto é que os meios deveriam ser carreados para os países em que o gregarismo é menor e menores percentagens de associativismo se registam.

O suporte económico-financeiro das associações de consumidores inscreve-se no quadro das preocupações da Comissão Europeia.

Mas, em consideração preliminar, o avantajamento não colhe as associações dos países de periferia (Irlanda, Grécia, Itália, Espanha e Portugal).

A cooperação entre as instituições constitui outro dos objectivos a que visa o plano, em particular a que se revela susceptível de congregar associações de distintos países de molde a erguer projectos de que partilhem as que afinidades programáticas manifestem.

A interpenetração das associações na quadrícula da União emerge como objectivo marcante da política delineada.

A Comissão Europeia ter-se-á proposto e, de facto, iniciativas nesse sentido se empreenderam, “organizar encontros regulares entre associações nacionais, associações de países candidatos à adesão e associações europeias com o fito de promover o diálogo, principalmente através de uma Assembleia Anual.

Do mesmo passo a Comissão Europeia projectara conferir expressão a uma plataforma de diálogo transatlântica, definindo, no plano da cooperação internacional, duas vertentes essenciais:

- O DTC – Diálogo Transatlântico dos Consumidores: *forum* permanente das organizações de consumidores da União Europeia e dos Estados Unidos da América.
- O DELACD – Diálogo Euro Latino Americano dos consumidores para o desenvolvimento e a Democracia.

Para além dos diálogos encetados, acções similares se projecta estabelecer com os países do Mediterrâneo (MEDA).

#### **3.1.4. A REPRESENTAÇÃO DOS CONSUMIDORES, EM GERAL, E NAS INSTÂNCIAS TRANSNACIONAIS**

A Comissão Europeia pondera a tal propósito:

*“A consulta sistemática dos consumidores e das suas associações, continuará a ser absolutamente primordial para que a voz dos consumidores seja ouvida”.*

E, noutro passo, prossegue:

*“...contribuir, a nível nacional e europeu, para o reforço das organizações de consumidores, nomeadamente através da divulgação das melhores práticas e do reforço do papel dos representantes dos consumidores a nível comunitário;*

*A analisar em que questões e circunstâncias se deve estimular o diálogo entre as organizações de consumidores e o sector empresarial e a promover, quando adequado, a celebração de acordos entre os mesmos, mantendo os Estados-Membros informados sobre as suas iniciativas;*

*- contribuir para aumentar a eficácia da participação dos representantes dos consumidores no processo de elaboração de normas;*

*- garantir que as exigências de protecção dos consumidores sejam perfeitamente entendidas e sejam tidas em conta na definição e execução de outras políticas comunitárias, tais como o desenvolvimento de modelos de consumo sustentável, bem como em qualquer revisão da legislação relacionada com os consumidores, a fim de desenvolver uma política dos consumidores coerente e global,*

*- dar maior atenção, nas relações comerciais internacionais, bilaterais ou multilaterais, às exigências da política dos consumidores relacionadas com os interesses económicos e jurídicos destes últimos, nomeadamente à sua saúde e segurança;*

*- assegurar que as exigências no domínio da política dos consumidores façam parte dos temas abordados no processo de alargamento.”*

O direito ao associativismo, por um lado, e o direito de representação, por outro, constituem dois dos suportes fundamentais para que os consumidores se reclamem da audiência, quantas vezes denegada, se não mesmo em absoluto coarctada.

O direito de associação é inerente a um sistema fundado na participação dos povos e no regime democrático, que se não pode reduzir a um mero quadro de representações indirectas, antes é mister se baseie em uma democracia política, económica e social.

O direito de representação volve-se tanto na **consulta** como na **participação**.

A Comissão Europeia considera, porém, que “a consulta dos consumidores no âmbito da normalização permanece inadequada”.

Conquanto a consulta ocorra a nível de representações europeias que não são, quantas vezes, suficientemente “representativas”, o facto é que tanto no que tange ao plano nacional como internacional (v.g., ONU, ISO) o quadro não é animador.

Daí que a Comissão Europeia se permita delinear acções susceptíveis de preencher lacuna tamanha.

A Comissão Europeia propõe-se envidar ainda esforços tendentes à inventariação de peritos, de molde a prevalecer-se do seu “saber fazer”: para o efeito, é intuito seu lançar as bases de uma rede de “expertos” que se constituirá em grupo de reflexão e centro por excelência de intercâmbio de ideias e de projectos de que poderá beneficiar a União Europeia, os Estados-membros e as instituições de consumidores.

### **3.1.5. CONCERTAÇÃO ASSOCIAÇÕES DE CONSUMIDORES/ ASSOCIAÇÕES DE INTERESSES ECONÓMICOS**

Sob a epígrafe “um diálogo mais eficaz entre os consumidores e as empresas” a Comissão Europeia pretende promover a compreensão mútua entre consumidores e empresários, entre associações e empresas.

A plataforma estabelecer-se-á sectorialmente, os partícipes definirão a estrutura e o alcance do diálogo e, subseqüentemente, os temas a versar.

O diálogo processar-se-á de forma gradual, informal, de início, regular de seguida.

A tendência que se logra acentuar é de que o diálogo constitui a base de autênticos *fora* (fóruns) para a celebração de acordos de auto-regulação de âmbito europeu.

A Comissão Europeia diligenciará por que os Conselhos Consultivos desempenhem um papel activo na **concertação** por cuja consecução pugna.

No plano europeu realce para o que se pretende (cfr. infra 3.1.2.) dos *centros de informação transfronteiras* (os denominados *euroguichets*) que se constituirão também em estruturas de “Diálogo Permanente com os Cidadãos e as Empresas”, ao menos no domínio da jurisdição de que se trata (circunscritos às regiões em que se acham implantados).

### 3.2. NÍVEIS ELEVADOS DE SAÚDE E SEGURANÇA

A concepção de uma aldeia global assente em um sistema de economia de mercado à escala planetária representa, a todas as luzes, um desafio da maior relevância: produtos de paragens as mais longínquas surgem, mercê da aceleração dos transportes, em mercados distantes com os reflexos susceptíveis de advir dos métodos de produção, conservação, distribuição, transformação e do mais e com impacte na saúde e na segurança de cada um e todos.

Donde, o realce e a prioridade conferidos a tão relevante domínio das políticas de protecção dos consumidores (mais do que de promoção dos seus interesses).

E, no quadro da temática em apreciação, sublinhem-se os pontos que segue:

3.2.1. **Segurança Alimentar** - recuperação e reforço dos níveis de confiança do consumidor; 3.2.1.1. Análise dos riscos para a saúde e segurança dos consumidores – de modo mais coerente e consequente; 3.2.1.2. Cientificidade dos pareceres – critérios de rigor, efectividade e isenção; 3.2.2. **Situações de emergência** – seu tratamento com celeridade, eficiência e eficácia; 3.2.3. **Concertação no plano internacional** em ordem à obtenção de consensos; 3.2.4. **Segurança de Produtos** – aplicação dos princípios da precaução e da prevenção; 3.2.5. **Segurança de serviços** – aplicação de princípios análogos.

Quanto ao ponto, que ora importa – o da **saúde e segurança dos consumidores** – destaque para a **segurança alimentar**:

1. Recuperação e reforço dos níveis de segurança; 1.1 análise dos riscos para a saúde e segurança dos consumidores – de modo mais coerente e consequente; 1.2 cientificidade dos pareceres – critérios de rigor, objectividade e transparência

2. Situações de emergência – seu tratamento com celeridade, eficiência e eficácia.

3. Concertação no plano internacional em ordem à obtenção de consensos

4. Segurança de produtos – princípio da precaução e da prevenção

5. Segurança de serviços – princípios da precaução e da prevenção

A **segurança alimentar** volve-se no arsenal de estruturas / instrumentos a criar e/ou a desenvolver por forma a garantir e/ou a reforçar a segurança neste particular.

Do **Livro Branco da Segurança Alimentar** afigura-se-nos oportuno realçar:

### **No plano das estruturas: *Autoridade Alimentar Europeia***

*“A Comissão considera que a criação de uma **Autoridade Alimentar Europeia Independente** constitui a resposta mais adequada à necessidade de garantir um nível elevado de segurança dos alimentos. Esta Autoridade seria incumbida de um sem número de tarefas fundamentais que englobariam a formulação de pareceres científicos independentes sobre todos os aspectos relacionados com a segurança dos alimentos, a gestão de sistemas de alerta rápido, a comunicação e o diálogo com os consumidores sobre questões de segurança dos alimentos e saúde, bem com a constituição de redes de agências nacionais e organismos científicos. A Autoridade Alimentar Europeia fornecerá à Comissão a análise necessária. Competirá à Comissão decidir da resposta adequada a dar a essa análise.*”

*A **Autoridade Alimentar Europeia** poderia iniciar a sua actividade em 2002, após a adopção da legislação necessária.”*

### **No plano dos instrumentos legislativos**

A **segurança alimentar** perpassa horizontalmente distintos segmentos da cadeia alimentar – do **prado ao prato**.

A recopilação e a adaptação de um Código de Direito da Alimentação constituem objectivos inscritos no Livro Verde da Comissão sob a epígrafe “Princípios Gerais da Legislação Alimentar na União Europeia”.

### **A observância das regras vigentes em matéria de segurança alimentar**

Incrementar-se-á domínio específico, qual seja, o da cadeia alimentar por forma a saber se as prescrições regulamentares se observam no **mercado comum**. O objectivo é o de conferir aos consumidores garantias de segurança. O propósito obrigará a uma efectiva preocupação no quadro das actividades inspectivas que mister é desencadear (e prosseguir) sem desfalecimentos. O controlo das importações nas fronteiras da União Europeia ampliar-se-á por forma a abarcar os produtos destinados tanto à alimentação animal como à humana, introduzindo-se medidas que visam coordenar a actividade dos postos em que se processam as actividades inspectivas.

### **No plano da informação aos consumidores**

“Os consumidores têm o direito de esperar que lhes sejam fornecidas informações úteis e claras sobre a qualidade e os constituintes dos alimentos, por forma a poderem escolher em conhecimento de causa. Assim, serão apresentadas propostas em matéria de **rotulagem dos alimentos** baseadas nas regras em vigor.

A importância de uma alimentação equilibrada e o seu impacto sobre a saúde serão explicados aos consumidores.”

### **No plano do consumo global [mundial]**

Por se apresentar à escala planetária, a **segurança alimentar** impõe se alcancem consensos a nível internacional, tanto no quadro da análise como no da gestão (?) dos riscos.

A discussão do princípio da precaução ter-se-á encetado no quadro do *Codex Alimentarius* (o programa da FAO e da OMS no que tange às regras a que produtos alimentares se devem submeter no comércio internacional).

O quadro que aos europeus se depara – o da EEB (encefalopatia espongiforme bovina) à FA (epizootia da febre aftosa), com as situações anómalas que afectaram aves e porcos – e situações de mísero afrontamento do *statu quo*, tal como ocorreu entre nós, impelirão os consumidores, a quem falece, aliás, informação séria, rigorosa e objectiva, a exigir dos poderes públicos intervenção consequente ... por razões óbvias!

## **3.3. INTERESSES ECONÓMICOS – SEU PLENO RESPEITO**

### **3.3.1. Aplicação, fiscalização e avaliação do acervo normativo vigente**

Peculiar exigência qual seja, a de leis claras, de fácil redacção, congruentes e exequíveis, constitui o ponto nuclear no que tange às directrizes políticas em sede de tutela dos interesses económicos do consumidor.

A tarefa não é isenta de escolhos, tanto mais que as tradições de cada um dos ordenamentos têm – tantas vezes – de ser sacrificadas de molde a tender-se à harmonização, se não mesmo à uniformização das regras vigentes na União Europeia.

A teia de interesses que se entretece constitui amiúde barreira à consecução de tais objectivos, mas é de primordial importância que as regras a adoptar convirjam nos propósitos enunciados.

A discussão em torno de um Código Civil Europeu já se iniciou.

E há um sem número de comissões incumbidas de aceitar regras ou concertar dispositivos divergentes – um complexo normativo divergente é susceptível de contribuir para um entrave nas trocas pelas emergentes dificuldades na composição dos interesses em presença no caso de estalar eventual conflito.



Não se ignore que o mercado é dinâmico, conquanto a plasticidade das regras permita enquadrar as situações de facto, as concretas *fattispecie*, numa interpretação actualista do acervo.

O debate acerca de 'um Código Europeu do Consumo' já principiou: em Lyon, por iniciativa da Comissão e da Universidade ter-se-á carreado um número nada desprezível de subsídios nesse sentido.

A obra legislativa regulamentar é administrativa da União Europeia tende a atingir níveis de exigência que é mister não descurar. Para que o direito, na fluidez das normas, não constitua paliçada difícil de superar.

A aplicação das regras é fundamental. Mas é imprescindível que a informação acerca do *modus operandi* dos intérpretes e julgadores circule para que o desenvolvimento harmonioso do ordenamento dos consumidores não padeça de soluções de continuidade.

O acesso à administração da justiça é imperfeito, como se reconhece no plano.

Urge, por conseguinte, ultrapassar os estrangulamentos a que se assiste, tornando o espaço judiciário comum como reconfortante realidade.

O recurso aos mecanismos da arbitragem também se acha na calha.

Para reforçar a transparência e os benefícios concretos do ordenamento tal como se nos apresenta, a Comissão assegura vir a publicar uma compilação com a **legislação existente no seio da União Europeia**, neste particular, de molde a tornar o acesso ao direito concretizável.

### **3.3.2. Um quadro regulador ajustado à evolução dos mercados**

A Comissão Europeia pretende, como se realçou no passo precedente, avaliar o acesso normativo vigente – aplicação das Directivas seguintes: cláusulas abusivas; contratos à distância; reclamações dos consumidores; publicidade comparativa; acções inibitórias.

A Comissão Europeia no quadro das preocupações de que se pinta o plano em análise, "fará propostas no sentido de colmatar as lacunas no quadro regulamentar existente: a legislação poderá tratar, entre outros temas, os 'produtos-milagre', reivindicações enganosas em matéria de saúde e sistemas de venda em pirâmide, a

Comissão examinará igualmente a possibilidade de um quadro legislativo geral sobre o comércio justo”.

As tarefas que se talham neste particular visam essencialmente a adequação da legislação à realidade circundante ou envolvente, a fim de responder de forma eficaz aos artificios, às sugestões e aos embustes de que se socorrem os operadores económicos para enredar nas suas tramas os consumidores, em particular os destituídos de capacidade de resistência e de reflexão.

### 3.3.3. Serviços de interesse geral (serviços públicos essenciais)

Os serviços de interesse geral, a saber, “actividades (...) consideradas vitais para os cidadãos e a sociedade como um todo (...), que têm vindo a ser objecto quer de um recorte conceitual rigoroso quer de enquadramento e de expansão ante o alargamento da malha dos interesses, constituem também preocupação que se inscreve no plano e no ponto específico que se trata.

A redefinição dos princípios que é mister presidam a tais serviços é susceptível de se listar como segue: Universalidade ou Acessibilidade; Igualdade; Continuidade; Adaptabilidade; Qualidade; Segurança; Livre concorrência; Participação das associações; Transparência; Resolução alternativa de conflitos.

Os progressos experimentados no específico domínio dos serviços de interesse geral concorrem para que se não abandone o processo à sorte.

O desenvolvimento dos princípios e dos critérios tende, a haver equilíbrios, a favorecer o consumidor.

A emergência dos institutos reguladores (ou agências, como se tende a qualificar, em uma aberração que roça o destempero e o insulto baixo às instituições jurídicas com raízes no direito tradicional) concorrerá para que, com autonomia, se possa regular a actividade de domínios tão essenciais à vida.

A extensão da cultura (bibliotecas públicas ...) e da internet à órbita dos **serviços de interesse** geral reflectem, em rigor, o deflagrar dos campos tradicionais e as perspectivas que se abrem na elevação do nível de vida das populações.

Como serviços de interesse geral deveria ser considerada a **dieta nacional** (basilar em face das múltiplas necessidades que se antevêm) por forma a que os preços, a sua evolução pudesse ser objecto de cuidados peculiares na sua formação.

O regular abastecimento das populações é algo que se ignora, em geral, em sociedades de abundância, que não é patentemente o caso de países periféricos e dos países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão.

#### **3.3.4. Serviços financeiros norteados por critérios de transparência**

A Comissão Europeia editou em 1997 (COM(97)309 final) uma Comunicação intitulada “Serviços financeiros: reforçar a confiança do consumidor, no seguimento do LIVRO VERDE sobre SERVIÇOS FINANCEIROS: satisfazer as expectativas do consumidor”.

Os desequilíbrios que se registam neste particular impedem, na realidade, se adoptem disposições que busquem os “reequilíbrios” indispensáveis.

É na razoabilidade, na moderação e nos equilíbrios que a “paz social” se constrói ou preserva. A Comissão Europeia propõe-se actualizar a legislação vigente em domínios específicos, a saber: Crédito ao consumo; Endividamento excessivo; Mediação de seguros.

No mais, pretende-se enveredar por uma convenção entre os **serviços financeiros** (a finança) e os consumidores centrada na informação e transparência.

A Comissão perspectiva a hipótese de editar uma Directiva no quadro dos pagamentos electrónicos.

De par com os **Serviços Financeiros**, o envolvimento da Comissão e dos Estados-Membros volver-se-á para a introdução do **Euro**, em substituição da moeda de 12 dos 15 países europeus (na Zona Monetária do Euro) pelas significativas mudanças que tal inovação indubitavelmente acarretará.

No quadro das acções-euro, o público-alvo que maiores apreensões suscita e, conseqüentemente, maiores cuidados requer é que se prende com as crianças, os idosos, os invisuais, os deficientes com outras origens e graus de deficiência, os iletrados e toda a sorte de grupos de risco, vítimas preferenciais dos presumíveis euro burlões e das derrapagens que o tecido económico provocará.

#### **3.3.5. Serviços da sociedade da informação à escala do espaço económico**

A sociedade da informação constituirá um enorme potencial com base na qual consideráveis benefícios advirão para os consumidores.

A partilha de uma informação sem fronteiras e a aceleração das trocas constituirão algo de inestimável.

Domínios há, porém, que exigem peculiar preocupação: A privacidade; A segurança nos pagamentos; A fiabilidade das ofertas; A autenticação electrónica; O reconhecimento das facturas electrónicas; Os direitos de autor e direitos conexos. E, no quadro dos contratos à distância, as cláusulas abusivas e a responsabilidade contratual.

## **ANEXO I**

### **OUTRAS ACÇÕES EM CURSO E MEDIDAS COMPLEMENTARES**

#### **Plano de Acção Trienal 1999-2001**

(...)

#### **Uma voz mais activa aos consumidores em toda a UE.**

Serão organizados cursos de formação tanto em competências gerais como em questões específicas de defesa do consumidor para as associações de consumidores com maiores necessidades.

De futuro, o Comité dos Consumidores será consultado em matéria de aplicação da legislação, formação e campanhas de informação. A Comissão procurará igualmente aumentar o número de pareceres produzidos pelo Comité, num esforço tendente a fazer crescer a influência do mesmo. É também intenção da Comissão melhorar o retorno de informação (feedback) entre o Comité e os representantes dos consumidores (mais de cem) que têm assento nos demais comités consultivos sectoriais da Comissão em domínios de acção específicos. O Comité dos Consumidores é aquele que está claramente mais bem colocado para reunir estes representantes numa rede informal.

A Comissão promoverá a participação dos consumidores em todos os comités consultivos pertinentes da Comissão e noutros fóruns competentes, conforme os casos.

A Comissão, juntamente com os Estados-Membros, explorará formas de envolver mais estreitamente as associações de consumidores na supervisão da aplicação da legislação existente.

A Comissão instituirá uma linha aberta para que as associações de consumidores lhe possam dirigir as suas questões.

A Comissão instituirá um grupo de peritos para reflectirem sobre as implicações da Sociedade da Informação para as organizações de consumidores. Esse exercício incluirá a troca de ideias e de boas práticas sobre os seguintes temas: o uso das novas tecnologias; possíveis acções conjuntas promovidas pelas organizações; e atitudes dos respectivos membros face a este novo ambiente.

A Comissão tomará em consideração as necessidades dos adultos, especialmente dos grupos particularmente desfavorecidos ou vulneráveis, na educação para o consumo. A prioridade irá para a formação de instrutores especializados e para a elaboração de cursos e materiais educativos sobre questões de consumo, em função das necessidades específicas de cada um destes grupos. A Comissão procurará que os Estados-Membros considerem estes cursos como medidas complementares aos cursos de formação profissional.

A Comissão estimulará a criação de mais cursos universitários de direito europeu dos consumidores e de questões de consumo, reforçando deste modo a oferta de especialização disponível às associações de consumidores. Promoverá também acções de aperfeiçoamento para especialistas de educação do consumidor - muitos deles já estão a trabalhar em associações de consumidores - com a finalidade de manter actualizadas as suas competências.

A fim de complementar o diálogo permanente entre cidadãos e empresas<sup>2</sup>, a Comissão identificará medidas específicas, acções descentralizadas e direccionadas para dar continuidade às anteriores campanhas gerais de informação dos consumidores sobre os seus direitos no mercado interno.

A Comissão prosseguirá com a organização do concurso “jovem consumidor europeu”, mas aperfeiçoará as respectivas regras de organização e de funcionamento a fim de aumentar o seu impacto.

### **Um elevado nível de saúde e segurança para os consumidores da UE**

A Comissão desenvolverá o sistema<sup>3</sup> EHLASS no âmbito do programa de prevenção de acidentes e realizará projectos com vista a sensibilizar as associações

---

<sup>2</sup> Lançado no Conselho de Cardiff em Junho de 1998.

<sup>3</sup> Decisão 3092/94/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de Dezembro de 1994, que cria um sistema comunitário de informação relativa aos acidentes domésticos e em actividades de lazer, JO L 331 de 21.12.94 p. 1-6.

dos consumidores e agentes económicos nos Estados-Membros para as questões de segurança. Reexaminará e actualizará a política comunitária em matéria de marcas de segurança. Estabelecerá ainda um regime voluntário a nível comunitário para a gestão e fiscalização da segurança em áreas prioritárias do sector dos serviços.

A Comissão reconhece que as instruções de segurança devem ser compreensíveis e velará por que o fornecimento de uma quantidade excessiva de informação não sirva de subterfúgio para limitar a responsabilidade. A Comissão avaliará a necessidade de uma iniciativa a nível da UE sobre a segurança dos equipamentos de parques de atracções. Além disso, julgará da necessidade de medidas respeitantes à segurança dos artigos destinados aos cuidados de crianças (p. ex. as cadeiras altas). Estes artigos não estão abrangidos pela directiva relativa à segurança dos brinquedos<sup>4</sup>.

No âmbito do quinto programa-quadro de investigação<sup>5</sup>, a Comissão irá encorajar o desenvolvimento de métodos, tecnologias, modelos e estratégias para a introdução, utilização, vigilância e rastreio em segurança dos OGM ou dos seus genes no ambiente e nos produtos e aprofundará as investigações a respeito das suas repercussões a longo prazo para o meio ambiente e para a saúde.

A Comissão, no âmbito do quinto programa-quadro para a investigação, incentivará o estabelecimento de cooperação técnica e científica com países terceiros, centrada nas políticas, na gestão e investigação tecnológica, no intuito de melhorar a qualidade global dos produtos alimentares para consumo local e exportação. Esta cooperação irá implicar países associados da Europa, Ásia, África mediterrânea e sub-saariana assim como da América Latina.

Ainda no âmbito do quinto programa-quadro para a investigação, a acção-chave "Gestão sustentável e qualidade da água" irá abordar as preocupações dos consumidores com os riscos decorrentes da utilização da água (por exemplo, de substâncias perturbadoras do sistema endócrino e outros grandes poluentes da água) e as responsabilidades dos consumidores face à redução do consumo de água e à poluição.

No quadro da sua estratégia de pré-adesão, a Comissão continuará a dar apoio à criação de agências encarregadas da aplicação da legislação pertinente

---

<sup>4</sup> Directiva 88/378/CEE do Conselho, de 3.05.88, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à segurança dos brinquedos, JO L 187 de 16/07/1988, p. 1-13.

<sup>5</sup> Proposta de Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao quinto programa-quadro da Comunidade Europeia de acções em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1998-2000) COM/97/142 - COD 97/0119, JO C 173 de 07/06/97, p. 10.

nos países associados, através de assistência técnica, do lançamento de programas de formação para os seus inspectores e da organização de seminários, e integrando-os no sistema RAPEX. Além disso, a Comissão tomará algumas medidas para incentivar o desenvolvimento das associações de consumidores nos países associados (inclusive convidando-os a participar na assembleia anual).

A Comissão pugnará por que sejam tomadas em consideração as preocupações ligadas à saúde e à segurança dos consumidores no diálogo bilateral com outros parceiros importantes (nomeadamente no quadro de Acordos de Reconhecimento Mútuo, e no acompanhamento e controlo das disposições relativas à saúde e segurança dos consumidores nos vários acordos de cooperação com países terceiros). Nas futuras negociações com os países MEDA e da Convenção de Lomé também será tratada esta temática da saúde e segurança dos consumidores.

A Comissão examinará a oportunidade de introduzir alterações legislativas para tornar extensivas aos sectores fitossanitário e alimentar as normas da UE relativas à transparência e ao tratamento dos relatórios já aplicados no sector veterinário<sup>6</sup>.

A melhoria da segurança dos transportes é um objectivo permanente da Comissão. No sector da aviação civil, a Comissão continuará a pugnar pela adopção das suas propostas respeitantes aos procedimentos de avaliação da segurança das aeronaves<sup>7</sup> e às qualificações profissionais das tripulações de cabina da aviação civil<sup>8</sup>. A instituição de uma Autoridade Europeia para a Segurança da Aviação, decidida pelo Conselho em Junho de 1998 e a aplicação efectiva das normas de segurança da “Joint Aviation Authority” mediante a sua transformação em “lei” comunitária farão parte dos objectivos prosseguidos. A Comissão irá ainda formular propostas sobre limitações do tempo de voo.

No sector marítimo, para além da sua proposta relativa às condições exigidas para a exploração de serviços regulares de “ferries ro-ro” e embarcações de passageiros de alta velocidade na Comunidade<sup>9</sup>, a Comissão apresentará novas iniciativas

---

<sup>6</sup> Decisão da Comissão 98/139/CE de 4 de Fevereiro de 1998 que fixa determinadas regras específicas relativas aos controlos no local, no domínio veterinário, realizadas por peritos da Comissão nos Estados-Membros (Texto relevante para efeitos do EEE), JO L 038 de 12/02/98 p. 10/13 e Decisão da Comissão 98/140/CE, de 4.02.98, que fixa determinadas regras específicas relativas aos controlos no local, no domínio veterinário, realizadas por peritos da Comissão nos países terceiros (texto relevante para efeitos do EEE), JO L 038 de 12/02/98 p. 14/16.

<sup>7</sup> COM (97) 55 final, de 17.2.97.

<sup>8</sup> COM (97) 382 final, de 22.7.97.

<sup>9</sup> COM (98) 71 final - 98/0064(SYN), JO C 108, 7.4.98, p.122.

respeitantes a uma abordagem global da gestão de riscos em transportes marítimos (incluindo a responsabilidade das companhias de navegação marítima e fretadores de navios em mau estado de navegabilidade) e sobre a promoção da qualidade dos transportes marítimos e a melhoria da gestão de tráfego.

No que concerne à segurança rodoviária, a Comissão prosseguirá o seu actual programa de acção<sup>10</sup>. Continuará a apoiar e a desenvolver o programa de ensaios de automóveis EURONCAP, publicará uma comunicação e formulará recomendações quanto ao estabelecimento de prioridades, incluindo a avaliação da relação custo/eficácia das medidas de segurança rodoviária.

### **Pleno respeito pelos interesses económicos dos consumidores da UE**

A Comissão procurará integrar a defesa dos interesses económicos dos consumidores na sua política de relações externas, nomeadamente no tocante aos aspectos internacionais do comércio electrónico (por exemplo na OCDE), nas negociações do Acordo Geral sobre Comércio dos Serviços (GATS), nos trabalhos em curso no âmbito da OMC e em quaisquer novas negociações (compreendendo a eventual nova ronda “Milénio” sobre comércio).

A Comissão tomará medidas tendentes a promover um consumo mais responsável e a orientar os mercados para produtos mais sustentáveis. Tal implicará, entre outras coisas, velar por que seja disponibilizada informação fiável e adequada sobre o impacto ambiental e social dos produtos, por meio de rótulos ecológicos e certificação de “prática comercial justa” e certificação voluntária de outras reivindicações éticas e ambientais. Implicará igualmente a prestação de apoio a actividades empreendidas por associações de consumidores e fazer uso de ferramentas de informação para as questões mais prioritárias que se prendem com o consumo sustentável, como seja a política integrada do produto. Por último, os Euroguichets passarão, de futuro, a fornecer também informação ambiental do interesse dos consumidores, por exemplo, relativa a águas de banhos e rótulos ecológicos.

A Comissão fará uma revisão das práticas actuais de rotulagem e marcação dos produtos (por exemplo, marca CE e outras marcas de produtos que certificam a conformidade quanto à qualidade ou à segurança).

---

<sup>10</sup> COM (97) 131 final, de 9.4.97.



A Comissão, no quadro da sua revisão do quadro regulador para os transportes domésticos de passageiros<sup>11</sup>, debruçar-se-á sobre a necessidade de exigências mais restritas em matéria de prestação de informação aos consumidores. Apresentará igualmente sugestões sobre o modo como os operadores poderão ser obrigados a tratar questões referentes aos direitos dos consumidores e ao tratamento de reclamações.

A Comissão já lançou várias medidas com vista ao acompanhamento das directivas sobre gás e electricidade<sup>12</sup> adoptadas em 1997 e 1998. Os grupos de acompanhamento da Comissão e dos Estados-Membros vigiam o processo de aplicação, em especial no tocante a questões de regulação. A Comissão organiza reuniões bianuais dos organismos reguladores do sector da electricidade e é sua intenção organizar reuniões similares para o sector do gás. Em tempo oportuno a Comissão apresentará relatórios sobre a aplicação destas directivas e julgará da necessidade de propor melhorias. Os consumidores continuarão a ser consultados a respeito da política energética da União Europeia através do Comité Consultivo para a Energias<sup>13</sup>, onde eles estão representados.

A Comissão prosseguirá os projectos actualmente em curso destinados a ajudar as categorias mais vulneráveis da sociedade a adaptar-se ao Euro. Será igualmente prosseguida a formação e informação sobre o Euro destinada aos consumidores e respectivas associações.

A Comissão, por uma questão de transparência, irá preparar relatórios comparativos sobre a transposição e a aplicação da legislação dos Estados-Membros, particularmente no que diz respeito aos mecanismos de execução e as sanções.

A Comissão controlará a utilização na prática do Formulário de Reclamação do Consumidor<sup>14</sup> e servir-se-á desta experiência, juntamente com informação proveniente

---

<sup>11</sup> Regulamento (CEE) N.º. 1191/69 do Conselho, de 26.06.69, relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, JO L 156 de 28/06/69 p. 1/7 alterado pelo Regulamento (CEE) N.º. 1893/91 do Conselho, de 20 de Junho de 1991, que altera o Regulamento (CEE) 1191/69 relativo à acção dos Estados-Membros em matéria de obrigações inerentes à noção de serviço público no domínio dos transportes ferroviários, rodoviários e por via navegável, JO L 169 de 29/06/1991 p. 1/3.

<sup>12</sup> Directiva 96/92/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de Dezembro de 1996, que estabelece regras comuns para o mercado interno da electricidade, JO L 27 de 31.1.1997. Directiva 98/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, que estabelece regras comuns para o mercado interno do gás natural, JO L 204 de 21.7.1998

<sup>13</sup> Decisão 96/642/CE, de 8 de Novembro de 1996, JO L 292 de 15.11.1996, que institui o Comité Consultivo para a Energia.

<sup>14</sup> Ver COM (98) 198 final, que inclui a Comunicação da Comissão sobre a resolução extrajudicial A resolução extrajudicial dos conflitos de consumo" e Recomendação da Comissão de 30.03.1998 sobre o "os princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pelo pagamento extrajudicial de litígios de consumo, JO L 115 de 17.04.1998, p. 31

das bases de dados dos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de conflitos, para avaliar da necessidade de medidas suplementares para facilitar o acesso à justiça dos consumidores individuais. Neste contexto, a Comissão igualmente utilizará os Euroguichets para coordenar o desenvolvimento da rede dos centros responsáveis pelos litígios transnacionais e desenvolverá as bases de dados existentes sobre estas acções. A Comissão irá igualmente tomar medidas para melhorar o funcionamento dos procedimentos respeitantes a reclamações de pequena monta em contexto transnacional e examinará a oportunidade de criar um Provedor Europeu do Consumidor com competências para a resolução de reclamações transnacionais.

No quadro do seu esforço para assegurar a tomada em consideração das questões de defesa do consumidor, a Comissão continuará a apoiar o Fórum da Sociedade da Informação, que se debruça sobre os desafios que o novo contexto coloca, incluindo os que se colocam aos consumidores.

## **ANEXO II**

### **RESOLUÇÃO DO CONSELHO**

**de 28 de Junho de 1999**

**relativa à política comunitária em matéria de consumidores (1999-2001)  
(1999/C 206/01)**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, Tendo em conta a comunicação da Comissão intitulada “Plano de acção para a política dos consumidores 1999-2001”, Considerando o seguinte:

(1) A fim de assegurar um nível elevado de protecção dos consumidores e de promover os interesses destes, a Comunidade contribuirá para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses,

(2) As exigências em matéria de defesa dos consumidores deverão ser tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e acções da Comunidade. Verifica-se um aumento da interdependência entre essas outras políticas e acções e

as iniciativas no domínio da política dos consumidores, bem como da interligação entre os interesses dos consumidores e os de outros grupos de interesses;

(3) Nos resultados até agora alcançados ao nível da política comunitária dos consumidores, inclui-se não só uma importante legislação, mas também orientações políticas adoptadas pelo Conselho, que contribuíram de forma considerável para um elevado nível de protecção dos consumidores e para a promoção dos interesses económicos e jurídicos dos consumidores;

(4) No preambulo da Decisão 283/1 999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Janeiro de 1999, que estabelece um quadro geral de actividades comunitárias a favor dos consumidores<sup>15</sup>, determina-se que importa avaliar os resultados obtidos no passado e estabelecer um programa de prioridades para a aplicação desse quadro geral, incluindo um plano de acção, e no artigo 3.º dessa decisão apela-se à compatibilidade e à complementaridade entre as actividades e os projectos comunitários de aplicação desse quadro geral e os restantes programas e iniciativas da Comunidade, como o plano de acção para a política dos consumidores 1999-2001;

(5) O Conselho Europeu de Viena, de 11 e 12 de Dezembro de 1998, declarou nas suas conclusões sobre o mercado interno que a protecção dos consumidores deve constar entre as prioridades futuras do Conselho;

(6) A política comunitária em matéria de consumidores deve respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, nos termos do artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia. A política da Comunidade em matéria de consumidores deverá apoiar e complementar a política seguida pelos Estados-Membros, podendo os Estados-Membros adoptar ou manter em vigor disposições mais estritas - que devem ser compatíveis com o Tratado - por forma a assegurar um nível mais elevado de protecção dos consumidores;

(7) A selecção das medidas a tomar a nível comunitário para salvaguardar ou determinar o nível elevado de protecção dos consumidores exigido deve basear-se na análise, em especial, dos objectivos a alcançar, da natureza e do âmbito das questões a abranger, dos custos e benefícios potenciais da actuação ou da falta desta e da evolução do mercado, por forma a proceder à melhor escolha entre as diferentes soluções legislativas e não legislativas,

---

<sup>15</sup> JO L 34 de 9.2.1999, p. 1.

(8) A auto-regulação promovida pelo sector empresarial ou por acordos estabelecidos voluntariamente entre organizações de consumidores e empresas pode, em determinadas circunstâncias, constituir um complemento ou, em casos específicos, uma alternativa adequados à legislação, atendendo sobretudo à sua maior capacidade de reacção à evolução do mercado A auto-regulação e os acordos devem corresponder ao objectivo de um nível elevado de protecção dos consumidores, defender o direito dos consumidores à informação e não pôr entraves à concorrência. Uma aplicação e controlo adequados da auto-regulação e dos acordos voluntários é fundamental para a sua eficácia A incapacidade para chegar à auto-regulação e a acordos voluntários poderá levar à adopção de regras vinculativas;

(9) No que se refere à segurança dos alimentos, o Conselho deverá, na sua política em matéria de consumidores, continuar a orientar-se pela declaração do Conselho Europeu do Luxemburgo, de 12 e 13 de Dezembro de 1997, nomeadamente em relação à finalização de determinados aspectos da legislação comunitária, à sua simplificação, à necessidade de uma cobertura mais eficaz e coerente de toda a cadeia de produção alimentar e à optimização dos controlos dos Estados-Membros, assim como ao reforço da sua coordenação com a Comissão;

(10) Do desenvolvimento de normas europeias pode resultar grandes vantagens para os consumidores, nomeadamente no que diz respeito à sua saúde e à segurança é geralmente aceite que os representantes dos consumidores devem ter uma maior participação no processo de normalização assim como um acesso suficiente aos conhecimentos especializados necessários, por forma a participarem plenamente nesse processo;

(11) A globalização dos mercados, a complexidade cada vez maior dos bens e serviços e dos processos de fabrico e a rápida expansão das técnicas de informação e de comunicação proporcionam benefícios evidentes ao consumidor, mas representam também riscos potenciais, sendo, por conseguinte, um desafio para política comunitária dos consumidores, bem como para a sua transposição e aplicação;

(12) Esta evolução exige ainda uma maior cooperação e coordenação entre os Estados-Membros e a Comissão e um papel mais dinâmico para a Comunidade na defesa dos interesses dos consumidores europeus nas instâncias internacionais competentes,

I. CONGRATULA-SE com o plano de acção para a política dos consumidores 1999-2001 da Comissão e com a análise e as propostas de acção dele constantes,

## II. CONVIDA A COMISSÃO:

1.- a executar o seu plano de acção 1999-2001 tendo simultaneamente em conta a Decisão 283/1999/CE, nomeadamente o artigo 3.º que apela à compatibilidade e à complementaridade entre as actividades, os projectos, os programas e as iniciativas da Comunidade, bem como as orientações políticas relevantes aprovadas pelo Conselho; a dar particular realce às seguintes questões: Saúde e segurança; interesses económicos e jurídicos

2. a dedicar uma atenção especial à revisão da directiva relativa à segurança geral dos produtos e à análise conexas da segurança dos serviços, assim como ao seguimento do Livro Verde da Comissão intitulado “Princípios Gerais da Legislação Alimentar na União Europeia” e a elaborar e apresentar uma proposta de directiva-quadro horizontal no domínio da legislação alimentar;

3. a deixar-se nortear, de futuro, ainda mais, pelo princípio da prevenção, ao preparar propostas legislativas e nas suas outras actividades relacionadas com os consumidores, bem como a desenvolver prioritariamente orientações claras e eficazes destinadas à aplicação deste princípio;

4. a prosseguir a sua política activa voltada para a manutenção da transparência e equilíbrio do mercado no interesse do consumidor, nomeadamente nos domínios da sociedade da informação, do comércio electrónico, das vendas à distância, dos serviços financeiros e da concorrência na área dos serviços públicos; a prosseguir, dentro da mesma política, a sua acção no domínio da protecção dos interesses jurídicos dos consumidores, o que inclui, nomeadamente, um acesso fácil aos procedimentos de recurso, tendo em conta o ponto 3 da parte I da resolução do Conselho, de 19 de Janeiro de 1999, sobre os aspectos relativos ao consumidor na sociedade da informação<sup>16</sup>;

5. a rever, neste contexto, a legislação comunitária em vigor em matéria de protecção dos consumidores e a propor novas disposições na medida em que se revelem necessárias;

5. a ter em conta, neste contexto e na medida do necessário, os grupos de consumidores particularmente vulneráveis,

Uma voz mais activa para o consumidor

---

<sup>16</sup> JO C 23 de 28.1.1999, p. 1.

7. a contribuir, a nível nacional e europeu, para o reforço das organizações de consumidores, nomeadamente através da divulgação das melhores práticas e do reforço do papel dos representantes dos consumidores a nível comunitário;

8. a analisar em que questões e circunstâncias se deve estimular o diálogo entre as organizações de consumidores e o sector empresarial e a promover, quando adequado, a celebração de acordos entre os mesmos, mantendo os Estados-Membros informados sobre as suas iniciativas;

9. a contribuir para aumentar a eficácia da participação dos representantes dos consumidores no processo de elaboração de normas;

#### Integração

10. a garantir que as exigências de protecção dos consumidores sejam perfeitamente entendidas e sejam tidas em conta na definição e execução de outras políticas comunitárias, tais como o desenvolvimento de modelos de consumo sustentável, bem como em qualquer revisão da legislação relacionada com os consumidores, a fim de desenvolver uma política dos consumidores coerente e global,

#### Relações internacionais

11. a dar maior atenção, nas relações comerciais internacionais, bilaterais ou multilaterais, às exigências da política dos consumidores relacionadas com os interesses económicos e jurídicos destes últimos, nomeadamente à sua saúde e segurança;

12. a assegurar que as exigências no domínio da política dos consumidores façam parte dos temas abordados no processo de alargamento.

### III. CONVIDA A COMISSÃO E OS ESTADOS-MEMBROS:

13. a prosseguirem o diálogo no domínio da política dos consumidores, com o objectivo de reforçar a eficácia das medidas por eles tomadas em matéria de política dos consumidores através, quando adequado, da coordenação das principais orientações das políticas nacionais dos consumidores e/ou das actividades específicas relacionadas com essas políticas;

14. a continuarem a aperfeiçoar o desenvolvimento e a aplicação de legislação comunitária, nomeadamente através de uma melhor cooperação e coordenação administrativas com as autoridades dos Estados-Membros - e destas entre si responsáveis pelo desenvolvimento e pela execução das disposições em matéria de consumidores, incluindo, por exemplo, a cooperação na investigação, informação, avaliação de riscos e fiscalização do mercado.

#### IV. CONVIDA OS ESTADOS-MEMBROS:

15. a assegurarem, sempre que necessário igualmente a nível nacional, que as exigências em matéria de defesa dos consumidores sejam tidas em conta nas demais políticas pertinentes;

16. a reforçarem, pelos meios adequados, as organizações nacionais de consumidores e a fomentarem a sua consulta ao nível nacional;

17. a contribuírem para uma participação efectiva dos representantes dos consumidores no processo de elaboração de normas.

V. REAFIRMA a sua intenção de prosseguir, ao nível comunitário, o desenvolvimento de uma política de consumidores activa, seguindo as orientações acima preconizadas e tendo igualmente em conta as exigências em matéria de política de consumidores nas suas decisões relativas a outras políticas comunitárias, e

ACORDA em proceder a uma avaliação regular dos progressos realizados no seguimento da presente resolução.

### **ANEXO III**

RELATÓRIO DA COMISSÃO COM(2001)486 FINAL de 23.8.2001

**Sobre o “Plano de Acção para a Política dos Consumidores 1999-2001”  
e o “Quadro Geral de Actividades Comunitárias  
a favor dos Consumidores 1999-2003”**

#### **1. Introdução**

Terminada a primeira metade da vigência do actual Plano de Acção, chegou agora o momento de fazer um balanço dos progressos conseguidos. O presente relatório intercalar faz o ponto da situação em matéria de execução dos objectivos de cada um dos domínios políticos do Plano de Acção. Esta panorâmica é, no entanto, precedida por uma secção onde são recordados os diversos factores que tiveram uma influência visível na execução do Plano de Acção ou que devem ser tomados em conta quando se examinarem as adaptações necessárias para o restante período do Plano de Acção.

Paralelamente, e em conformidade com o artigo 13º da Decisão nº 283/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, o presente relatório, designadamente os seus anexos 1 e 2, abrange a execução, em 1999 e 2000, do Quadro Geral de Actividades Comunitárias a favor dos Consumidores no que respeita aos três objectivos políticos definidos no Plano de Acção para a Política dos Consumidores.

O quadro financeiro para a execução da base jurídica da política dos consumidores no período de 1999-2003 foi fixado em 112,5 milhões de euros. O montante total das dotações de autorização ascendeu a 22,350 milhões de euros para 1999 e a 22,905 milhões de euros para 2000<sup>17</sup>. Em 1999, foram utilizados 100% das dotações de autorização e 98% das dotações de pagamento. Em 2000 utilizaram-se 90% das dotações de autorização e 75% das dotações de pagamento. O anexo 1 enumera em pormenor as actividades financiadas no âmbito de cada objectivo político em 1999 e 2000. No anexo 2, são indicados os montantes concedidos a título de apoio financeiro a associações de consumidores europeias e a projectos específicos com o apoio do Comité Consultivo de representantes dos Estados-Membros em 1999 e 2000.

Durante o período abrangido pelo presente relatório ocorreram diversas modificações organizacionais dos serviços da Comissão responsáveis pela política dos consumidores. Essas alterações tornam inútil proceder a uma comparação ano a ano. No entanto, em Abril de 2001 a Direcção responsável pela política dos consumidores dispunha de 67 funcionários<sup>18</sup>:

## **2. A política dos consumidores num mundo em evolução**

“Os próximos três anos testemunharão o atingir da maturidade por parte da política dos consumidores, já que os interesses dos consumidores e com eles outras questões que afectam directamente o cidadão comum assumem uma importância cada vez maior”. Esta frase de abertura do “Plano de Acção para a Política dos Consumidores 1999-2001” foi confirmada por diversos acontecimentos nos últimos dois anos, que afectaram em especial a saúde e a segurança dos consumidores. Tais ocorrências serviram, no entanto, para trazer os problemas dos consumidores para primeiro plano. Verificou-se uma tomada de consciência tardia, tanto a nível comunitário

---

<sup>17</sup> O montante disponível para 2000 inclui a contribuição anual de 1,8%, ou seja, 405 000 euros, dos países da EFTA/EEE (Islândia, Noruega e Liechtenstein) que participam nas actividades nos termos da Decisão nº 283/1999/CE.

<sup>18</sup> 36 funcionários A, 12 B e 19 C.



como a nível nacional, para o facto de que: **a política dos consumidores não é um luxo**, mas sim um elemento fundamental de todas as políticas da União Europeia.

No âmbito das instituições da CE, a política dos consumidores ganhou um perfil de relevo, o que se reflecte na Resolução do Conselho, de 28 de Junho de 1999, relativa à política comunitária em matéria de consumidores (1999-2001)<sup>19</sup> e nos pareceres do Parlamento Europeu<sup>20</sup>, do Comité das Regiões<sup>21</sup> e do Comité Económico e Social<sup>22</sup>. Na aplicação do Plano de Acção, a Comissão teve em conta as opiniões expressas nesses pareceres.

Os serviços da Comissão foram reestruturados a fim de poderem assegurar uma abordagem mais eficaz e coordenada dos interesses dos consumidores. Além do mais, a integração da dimensão da defesa do consumidor nas restantes políticas da CE torna-se cada vez mais frequente e habitual.

Um elemento significativo da reestruturação dos serviços na Comissão consistiu na concentração das questões de saúde e defesa do consumidor numa só Direcção-Geral, sob a responsabilidade de um único Comissário. O aspecto mais importante desta alteração foi o facto de se atribuir à Direcção-Geral da Saúde e Defesa do Consumidor a responsabilidade pela segurança alimentar ao longo de toda a cadeia alimentar, “da exploração agrícola até à mesa”.

A esta alteração organizacional seguiu-se, num curto espaço de tempo, a adopção pela Comissão, em 12 de Janeiro de 2000, do Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos<sup>23</sup>. O Livro Branco tem por objectivo assegurar o nível mais elevado de segurança alimentar e estabelece um plano de reformas radical. Contém propostas para um importante programa de reforma legislativa, que inclui a criação de uma nova Autoridade Alimentar Europeia. Esta política, objecto de profunda revisão, substitui os elementos do Plano de Acção de 1999-2001 relativos à segurança alimentar, pelo que o presente relatório intercalar não abrangerá a execução desses aspectos, nem o trabalho do Serviço Alimentar e Veterinário<sup>24</sup>.

---

<sup>19</sup> Jornal Oficial C 206, de 21.07.99.

<sup>20</sup> Jornal Oficial C 279, de 1.10.99.

<sup>21</sup> CdR 181/99 fin.

<sup>22</sup> Jornal Oficial C 209, de 22.07.99.

<sup>23</sup> “Livro Branco sobre a Segurança dos Alimentos”: COM (1999) 719 final (12 de Janeiro de 2000).

<sup>24</sup> Ver o relatório anual do Serviço Alimentar e Veterinário (SAV) de 1999 [http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/policy\\_papers/vi\\_pol07\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/food/fs/inspections/policy_papers/vi_pol07_en.pdf)

Estes ajustamentos constituem uma indicação clara da necessidade de manter uma abordagem flexível na execução do Plano de Acção.

### **3. Progressos na execução do Plano de Acção**

#### **3.1. Objectivo Político: Uma voz mais activa para o consumidor em toda a EU**

Uma das principais características que distinguem os consumidores, enquanto participantes numa economia de mercado moderna, das empresas, é a sua relativa fragmentação. Esta fragmentação tem origem em dois factores: a ampla gama de mercados a que os consumidores têm de recorrer para satisfazerem as suas necessidades e, por outro lado, a aparente relutância dos consumidores em considerar a acção colectiva como meio normal de reforçar, ou exercer, a sua influência no mercado.

Ao nível da CE, esta situação conduziu ao reconhecimento geral de que são necessárias medidas para reforçar a posição dos consumidores no mercado e que a promoção de “**uma voz mais activa para o consumidor em toda a UE**” poderia contribuir significativamente para esse fim. Tal objectivo põe em destaque a necessidade de sensibilizar o consumidor para a importância do seu papel no mercado e de melhorar os métodos utilizados para dar a conhecer às empresas e aos decisores políticos as necessidades do consumidor. As acções destinadas a reforçar a posição dos consumidores enquanto participantes no mercado podem ser realizadas por diversos intervenientes, designadamente os próprios consumidores, quer individualmente quer em associações.

Em termos de execução orçamental, a maior parte das dotações, ou seja, cerca de 12,5 milhões de euros em 1999 e 10 milhões de euros em 2000, foram utilizadas com vista a atingir este objectivo político.

#### **\* Domínio de acção: Melhorar a eficácia das associações de consumidores**

Em matéria de defesa do consumidor, tal como em muitas outras áreas da actividade humana, a acção colectiva pode muitas vezes ser mais eficaz do que a acção individual. As associações de consumidores podem reforçar a posição dos consumidores no mercado ao permitirem reunir informações e baixar o custo do acesso a aconselhamento especializado, bem como ao proporcionarem uma base mais sólida para o diálogo com as empresas e para a acção política.

A Comissão tem apoiado as associações de consumidores de duas formas:

- \* apoio financeiro,
- \* apoio logístico para as reuniões internacionais.

Em termos de apoio financeiro às organizações de consumidores na Europa, a Comissão tem aplicado os requisitos previstos na **Decisão que estabelece um quadro geral de actividades comunitárias a favor dos consumidores**<sup>25</sup>. Foram lançados concursos para apoio financeiro a partir dos exercícios orçamentais de 1999, 2000 e 2001.

A fim de melhorar o impacto global deste tipo de financiamento, a Comissão tem, de um modo geral, procurado concentrar os montantes disponíveis num número mais reduzido de projectos, incentivando simultaneamente as organizações de consumidores a unir esforços em torno de projectos de interesse comum. Desde 1998, registou-se uma diminuição gradual do número de propostas apresentadas em resposta aos concursos lançados pela Comissão: 378 propostas em 1998, 210 em 1999 e 178 em 2000. Esta redução deve-se, em grande parte, a uma melhor definição das acções a financiar no âmbito dos convites à apresentação de projectos. Um outro motivo pode residir na exigência, em conformidade com a base jurídica, de as organizações de consumidores financiarem no mínimo 50% do total das despesas dos projectos. Esta nova regra tem sido aplicada sistematicamente, com raras excepções.

No anexo 2 são indicados os montantes atribuídos a título de apoio financeiro a organizações de consumidores europeias e a projectos específicos em 1999 e 2000. As decisões relativas à concessão de verbas são tomadas com o apoio do Comité Consultivo de Actividades Comunitárias a Favor dos Consumidores, constituído por representantes dos Estados-Membros. A primeira reunião deste comité realizou-se em 18 de Março de 1999. O regulamento interno e a metodologia de trabalho do comité estão já bem consolidados. Desde Março de 1999 realizaram-se cinco reuniões e prosseguem contactos regulares através de correio electrónico, o que facilitou a cooperação e a transmissão de informações.

O Comité Consultivo emitiu pareceres sobre os projectos de medidas da Comissão relativas aos critérios de selecção de organizações e projectos referidos nas alíneas b) e c) do artigo 2º, bem como sobre a selecção de beneficiários com base na proposta da Comissão. De acordo com a base jurídica, a Comissão tem proporcionado ao Comité

---

<sup>25</sup> Decisão nº 283/1999/CE.

Consultivo informações sobre as actividades a financiar, bem como sobre os resultados das decisões em matéria de despesas.

Para 1999, o prazo de apresentação dos pedidos de apoio financeiro a organizações europeias de consumidores e a projectos específicos terminava em 30 de Novembro de 1998. Embora a Decisão nº 283/1999/CE só tenha entrado em vigor em Fevereiro de 1999, as condições e os critérios de financiamento tinham já sido previstos no convite à apresentação de propostas. O apoio financeiro concedido para cobrir os custos de funcionamento de quatro organizações de consumidores europeias ascendeu a 1,42 milhões de euros em 1999.

Para 2000, o prazo de apresentação dos pedidos de apoio financeiro a organizações de consumidores europeias e a projectos específicos terminava em 15 de Outubro de 1999. O apoio financeiro concedido para cobrir os custos de financiamento de organizações de consumidores europeias ascendeu, no total, a cerca de 1,6 milhões de euros em 2000. Além de organizações como o BEUC, a ANEC, a Euro coop e a Coface, foi também concedido apoio financeiro para cobrir parte dos custos de funcionamento de uma nova organização, a Associação Europeia de Consumidores (AEC), criada na Primavera de 2000.

A Comissão examinou igualmente pedidos de apoio financeiro para 2001 apresentados por organizações de consumidores europeias. A Comissão decidiu suspender o apoio financeiro à Euro coop e à Coface. A fim de dispor de uma base sólida para avaliar a eficácia do apoio financeiro concedido nos últimos anos a organizações de consumidores europeias, foi encomendada uma avaliação externa e prevê-se que seja apresentado um relatório em Outubro de 2001.

O apoio da Comissão às organizações de consumidores incluiu também a organização de reuniões a nível comunitário, quer numa base ad hoc quer no âmbito de um processo contínuo. A presença do Presidente Prodi e do Comissário David Byrne na **Assembleia Anual das Organizações de Consumidores**, realizada em Novembro de 2000, constituiu um sinal evidente de que a Comissão atribui maior importância à dimensão da defesa do consumidor nas políticas da UE.

Também em 2000 teve lugar a reunião inaugural de um Comité dos Consumidores reorganizado<sup>26</sup>. O novo Comité dos Consumidores é composto por 20 membros efectivos e 20 suplentes, nomeados pela Comissão para um mandato

---

<sup>26</sup> Decisão da Comissão, de 4 de Maio de 2000, relativa à criação de um Comité dos Consumidores (2000/323/CE).

de 3 anos renovável (1 por Estado-Membro e 5 representantes de associações de consumidores europeias: AEC, ANEC, BEUC, COFACE, EURO-COOP). Pretende-se que este comité desempenhe um papel mais activo do que o anterior no cumprimento da função consultiva junto da Comissão.

A necessidade de tomar em conta os interesses dos consumidores no processo de definição de políticas não se circunscreve ao território da Comunidade Europeia. A Comissão tomou várias medidas para conseguir uma melhor representação dos consumidores a nível internacional.

Em particular, a Comissão apoia o **Diálogo Transatlântico dos Consumidores** (TACD) através de apoio financeiro e de actividades de coordenação. Este importante fórum de organizações de consumidores da União Europeia e dos EUA visa promover os interesses dos consumidores no âmbito do processo de definição de políticas na UE e nos EUA. As recomendações elaboradas pelos grupos de trabalho do TACD estão relacionadas com as preocupações dos consumidores a nível mundial, como a alimentação, o comércio electrónico e outras questões em matéria de comércio e saúde. As recomendações são dirigidas aos governos da União Europeia, à Comissão Europeia e às autoridades dos EUA e têm como objectivo reforçar a participação da sociedade civil na definição de políticas a nível transatlântico. O TACD procura contribuir para o processo de Parceria Económica Transatlântica acompanhando de perto a agenda dos diversos comités PET, sendo responsável pelas questões que afectam directamente os consumidores. São também acompanhados outros processos de definição de políticas, por exemplo no âmbito da OCDE e da OMC. O TACD foi convidado a participar na Cimeira UE-EUA realizada em Washington DC, em 18 de Dezembro de 2000, na qual os participantes tiveram oportunidade de debater com os líderes da Cimeira questões importantes da agenda política EUA-UE que afectam os consumidores. A Comissão estabeleceu também contactos com a Austrália e o Japão, a fim de desenvolver uma cooperação bilateral no domínio dos consumidores

#### **\* Domínio de acção: Euroguichets - Prestar melhor serviço aos consumidores da UE**

No seguimento da avaliação do funcionamento da rede desde a sua criação, em 1991, a Comissão decidiu proceder a uma **redefinição da missão dos Euroguichets do consumidor**, alargando as suas responsabilidades a fim de incluir não só as questões decorrentes das transacções transfronteiriças de consumidores, mas também

um objectivo mais geral de informação dos consumidores sobre os direitos que a legislação europeia lhes garante no seu dia-a-dia. A rede será ainda reforçada, na medida em que oito Estados-Membros decidiram já (ou estão a examinar essa hipótese) utilizar o Euroguichet como centro nacional de coordenação da rede europeia extrajudicial (EEJ-net).

Consequentemente, alguns dos centros inicialmente criados em zonas de fronteira foram deslocados para a capital ou outra zona central, a partir da qual será possível servir adequadamente todo o território de um Estado-Membro. Estão actualmente em funcionamento onze centros em nove Estados-Membros<sup>27</sup>. A Comissão tem por objectivo estabelecer pelo menos um centro por país antes do termo da vigência do actual Plano de Acção (final de 2001). O apoio financeiro prestado aos Euroguichets ascendeu quase a 2 milhões de euros em 1999 e em 2000.

Estas adaptações ilustram com clareza as dificuldades que podem surgir quando são lançadas acções numa base *ad hoc*, sem considerar as implicações estratégicas e as possíveis sinergias com outras acções.

### **\* Domínio de acção: Um diálogo eficaz entre os consumidores e as empresas**

Tendo em conta o destaque dado à competitividade dos mercados enquanto instrumento importante de promoção do bem-estar dos consumidores, a atenção centra-se cada vez mais na relação entre os consumidores e as empresas e na forma como esta pode ser melhorada para proveito mútuo. De um ponto de vista político, a Comissão está especialmente interessada em averiguar em que medida o **diálogo consumidores/empresas** pode conduzir a soluções concertadas que permitam limitar a necessidade de nova legislação, complementar a legislação existente ou trazer valor acrescentado a essa legislação.

Neste contexto, a Comissão lançou um estudo sobre normas juridicamente não vinculativas (*soft law*), no intuito de analisar em que medida as melhores práticas a nível nacional podem ser aplicadas e reforçadas a nível europeu. Mas a Comissão não esperou pela conclusão do estudo para explorar as possibilidades do diálogo consumidores/empresas em situações concretas.

---

<sup>27</sup> Irlanda, Reino Unido, França, Portugal, Espanha (2), Luxemburgo, Alemanha (2), Finlândia e Áustria.

Foi estabelecido um diálogo entre representantes dos consumidores e o sector bancário em matéria de **crédito hipotecário**, no intuito de negociar um código respeitante à informação pré-contratual sobre empréstimos para a compra de habitação. Após várias rondas de discussões, chegou-se a acordo sobre o conteúdo do código em Novembro de 2000. Após um período de ratificação pelos organismos competentes das partes na negociação, esse acordo foi assinado em 5 de Março de 2001. Em 1 de Março de 2001, a Comissão adoptou uma recomendação que aprova o código e convida os profissionais do crédito hipotecário a cumprir as suas disposições<sup>28</sup>.

Um segundo domínio em que o diálogo desempenhou um papel importante é o do **comércio electrónico**. Os debates com as partes interessadas deixaram claro que eram necessárias medidas para clarificar a situação relativamente aos códigos de boa prática e aos sistemas de “marca de confiança”, como meio de reforçar a confiança do consumidor no comércio electrónico. A proliferação de códigos e marcas de confiança concorrentes é susceptível de confundir os consumidores, diminuindo assim a sua confiança, em vez de a reforçar. Da mesma forma, poderia ser difícil para as empresas decidir qual o código a adoptar. Tendo isto em conta, a Comissão iniciou debates com um grupo de representantes de organizações de consumidores e das empresas sobre a viabilidade de desenvolver um quadro claro e sólido para a acreditação (a nível da UE) e verificação (provavelmente a nível nacional). Os trabalhos sobre o estabelecimento de um conjunto de princípios de referência com base nos quais todos os códigos genéricos possam ser avaliados estão já consideravelmente avançados. Sempre que estes códigos ou sistemas sejam acordados entre as empresas, devem evidentemente ser observadas as regras de concorrência.

#### \* Domínio de acção: Nova abordagem das campanhas de informação

A segurança alimentar é uma **preocupação crescente de todos os consumidores**. Um inquérito Eurobarómetro realizado em 1997 mostrou que perto de 68% dos cidadãos europeus estavam preocupados com a segurança dos alimentos e pretendiam uma melhor informação sobre esta questão. Além de se sentirem ameaçados, muitos consumidores sentem-se traídos e consideram que os métodos de produção intensiva, inicialmente desenvolvidos com o objectivo de produzir alimentos em quantidade suficiente para todos, ultrapassaram todos os limites do razoável.

---

<sup>28</sup> Recomendação da Comissão relativa às informações a prestar pelos credores aos utilizadores antes da celebração de contratos de empréstimo à habitação, C (2001) 477 final.

Na tentativa de restabelecer a confiança dos consumidores, a Comissão lançou **campanhas de informação e educação**. No âmbito da campanha de informação para o período 1998-1999, os contratantes foram incentivados a centrar a atenção na rotulagem dos alimentos (em especial os códigos E e outros elementos de segurança), na rastreabilidade dos géneros alimentícios e nos organismos geneticamente modificados. Visto que a segurança dos alimentos continua a ser a principal preocupação do público, a Comissão, aproveitando o êxito da campanha anterior, lançou uma “Campanha de educação sobre segurança dos alimentos” (2000-2001). Embora o tema seja o mesmo (segurança dos alimentos), os contratantes seleccionados foram convidados a elaborar material educativo (de preferência a informativo) e a definir com maior exactidão os grupos destinatários.

A campanha tem os seguintes objectivos:

- \* ensinar a grupos destinatários claramente definidos os princípios de base e os gestos simples da segurança alimentar;
- \* promover o papel de aconselhamento que as organizações de consumidores podem desempenhar em matéria de segurança alimentar;
- \* iniciar um diálogo permanente sobre a segurança alimentar entre os interessados: organizações de consumidores, autoridades nacionais e organismos profissionais;
- \* sensibilizar os meios de comunicação social para a segurança alimentar.

Além destas campanhas de informação, os consumidores podem também obter informações sobre os seus direitos no mercado interno através da iniciativa “Diálogo com os Cidadãos e com as Empresas”. No âmbito desta acção, a Comissão lançou em 2000 um guia intitulado “Como fazer valer os seus direitos no mercado único europeu”, que inclui uma secção sobre as vias de recurso de que os consumidores dispõem. Está também a ser actualizado o guia “Comprar bens e serviços no mercado único europeu”.

### **\* Domínio de acção: Reforço da cooperação com os Estados-Membros em matéria de educação dos consumidores**

Nos últimos anos, principalmente no contexto do desenvolvimento do mercado único, a necessidade de educar os consumidores tornou-se cada vez mais evidente a nível europeu. O Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1999, confirmou a competência da Comunidade no domínio da educação e formação dos consumidores.



Neste contexto, a Comissão deu prioridade à promoção **do intercâmbio de experiências e boas práticas** entre os Estados-Membros. Esta acção dirigiu-se a dois tipos de entidades: as autoridades públicas e as organizações de consumidores.

No que respeita às relações com as autoridades públicas, realizou-se em 15 de Setembro de 2000 uma reunião do “**Grupo de Trabalho de Peritos Nacionais sobre a Educação do Consumidor**”. Este grupo constituirá o principal fórum de intercâmbio de informações e experiências com os Estados-Membros. O trabalho desenvolvido pela Comissão com as organizações de consumidores tinha por objectivo geral incentivar a cooperação entre duas redes complementares, uma abrangendo os Estados-Membros do Norte e a outra os países do Sul. Mais concretamente, a Comissão divulgou as informações e experiências resultantes de três projectos-piloto (relativos à Grécia, Portugal e Espanha) concebidos a fim de integrar a educação dos consumidores no currículo escolar normal. A Comissão prestou também apoio financeiro à criação de uma **Escola Europeia do Consumidor** em Cantábria, Espanha, bem como a um projecto realizado no Reino Unido com o objectivo de proporcionar formação em matéria de assuntos financeiros a jovens adultos.

Além das acções acima referidas, a Comissão manteve o apoio ao “**Concurso do Jovem Consumidor**”, que atrai um número crescente de jovens. No concurso de 1999-2000, que tinha por tema “Consumir no século XXI”, participaram mais de 1 200 equipas, número que constituiu um novo recorde<sup>29</sup>. Tendo em conta o vivo interesse do público pela segurança e qualidade dos alimentos, a edição de 2000-2001 do concurso tem por lema “A nutrição - promover uma alimentação equilibrada”.

### **3.2. Objectivo político: “Um nível elevado de saúde e segurança para os consumidores na UE”**

#### **\* Domínio de acção: Políticas assentes em bases científicas**

A Comissão considera que é da maior importância obter aconselhamento científico de alta qualidade, sempre que tal for pertinente para o desenvolvimento de políticas em matéria de protecção dos consumidores em geral e de saúde dos consumidores em particular. De acordo com este princípio, procedeu-se a uma reforma

---

<sup>29</sup> Desde o início deste concurso, o número de participantes foi de 222 (1993/94), 505 (1994/95), 551 (1995/96), 613 (1996/97), 1160 (1998/99) e 1213 (1999/00). Em 1997/98 o concurso não foi realizado.

integral do sistema de aconselhamento científico em Junho-Outubro de 1997, a fim de reflectir os princípios de excelência, independência e transparência. Existe actualmente um Comité Científico Director e oito novos Comités Científicos<sup>30</sup>. Cinco destes comités científicos são competentes para questões relacionadas com a segurança dos alimentos e os três restantes são:

\* o Comité Científico dos Produtos Cosméticos e dos Produtos Não Alimentares destinados aos consumidores;

\* o Comité Científico dos Medicamentos e Dispositivos Médicos;

\* o Comité Científico da Toxicidade, Ecotoxicidade e do Ambiente.

Embora as alterações na estrutura dos comités científicos sejam relativamente recentes, o Parlamento Europeu instou a Comissão a lançar um **estudo dos métodos de trabalho** desses comités. Em resposta a este pedido, a Comissão mandatou três professores eminentes, membros dos comités científicos da Comissão Europeia, para procederem a uma reflexão sobre o sistema actual de aconselhamento científico da Comissão, à luz do funcionamento da nova estrutura. A fim de facilitar a sua missão, foi organizada uma audiência pública em 4 e 5 de Novembro de 1999. O relatório foi concluído em Dezembro de 1999<sup>31</sup>.

Em 2000, a Comissão lançou o processo de renovação do mandato do Comité Científico Director (CCD) e dos oito comités científicos especializados. De uma lista de 483 candidatos que responderam a um convite à manifestação de interesse, foram nomeados para os comités científicos 151 cientistas independentes.

Os novos membros são designados, em princípio, para um período de três anos, mas o seu mandato pode ser adaptado em função dos progressos conseguidos no âmbito da criação da Autoridade Alimentar Europeia. A responsabilidade pelo aconselhamento científico no domínio da segurança alimentar será transferida para esta autoridade assim que a mesma estiver operacional.

No âmbito deste objectivo político, as despesas ascenderam a 4,8 milhões de euros em 1999 e a 4,6 milhões de euros em 2000.

---

<sup>30</sup> Decisão da Comissão nº 97/404/CE, de 10 de Junho de 1997 (Jornal Oficial L 169 de 27.06.97) e Decisão da Comissão nº 97/579/CE, de 23 de Julho de 1997 (Jornal Oficial nº L 237 de 28.08.97).

<sup>31</sup> O relatório está disponível na Internet ([http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/future\\_food\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/food/fs/sc/future_food_en.html)).

### **Domínio de acção: Produtos e serviços (não alimentares) mais seguros**

O objectivo final deste aspecto da política dos consumidores da UE é o de garantir que apenas sejam colocados no mercado produtos e serviços seguros. Este objectivo político tem duas finalidades: assegurar um nível elevado e uniforme de protecção da saúde e da segurança dos consumidores em toda a Europa e assegurar o correcto funcionamento do mercado interno.

Grande parte do trabalho realizado neste domínio diz respeito a legislação ou outras medidas com impacto directo no funcionamento do mercado, como a normalização ou os códigos voluntários. Durante o período abrangido pelo presente relatório, foram concluídas, ou estão em curso, as seguintes acções particularmente importantes:

\* Em Março de 2000, a Comissão apresentou uma proposta<sup>32</sup> com vista à reformulação da directiva em vigor relativa à segurança geral dos produtos. Essa proposta visa assegurar que só sejam colocados no mercado produtos seguros, mediante a introdução de obrigações mais restritivas para os produtores e os distribuidores, uma melhor definição dos critérios de segurança dos produtos, uma vigilância do mercado mais eficaz, uma colaboração mais sistemática entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, medias de emergência mais eficazes a nível comunitário e um melhor acesso pelos consumidores a informações sobre os riscos dos produtos.

\* A Comissão adoptou uma decisão<sup>33</sup> relativa a medidas de proibição da colocação no mercado de brinquedos e artigos de puericultura fabricados em PVC maleável que contenha ftalatos, destinados a ser introduzidos na boca por crianças com menos de 3 anos de idade. Esta decisão foi prorrogada quatro vezes em 2000. Em Novembro de 2000 foi adoptada uma proposta da Comissão<sup>34</sup> que altera a directiva relativa à limitação da colocação no mercado e da utilização de substâncias e prepa-rações perigosas<sup>35</sup> e a directiva do Conselho relativa à segurança dos brinquedos<sup>36</sup>. Esta proposta está actualmente em debate no Parlamento Europeu e no Conselho.

\* Estão em curso trabalhos de preparação e consultas tendo em vista a elaboração de uma comunicação sobre a necessidade de uma eventual iniciativa no domínio da segurança dos serviços prestados aos consumidores.

---

<sup>32</sup> Jornal Oficial C 337 E, de 28.11.00.

<sup>33</sup> Decisão 1999/815/CE (JO L 315 de 9.12.99).

<sup>34</sup> Jornal Oficial C 116 E, de 26.04.00.

<sup>35</sup> Directiva 76/769/CEE de 27 de Julho de 1976.

<sup>36</sup> Directiva 88/378/CEE de 3 de Maio de 1988.

\* A Comissão apresentou uma proposta alterada de directiva do Conselho relativa a requisitos de segurança e atestação de competência profissional para tripulações de cabina na aviação civil<sup>37</sup>.

\* A Comissão concluiu a avaliação da aplicação da Recomendação 86/666/CEE do Conselho relativa à segurança dos hotéis existentes contra os riscos de incêndio<sup>38</sup>, com vista à actualização e reforço dos requisitos nela estabelecidos.

A acção legislativa deve ser apoiada por outros tipos de medidas, como a fiscalização, a recolha de dados e a sensibilização. A implementação dessas medidas de acompanhamento incluiu, designadamente:

\* Um estudo sobre a aplicação da directiva relativa à segurança geral dos produtos, que serviu de base para um relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho<sup>39</sup>, bem como para a proposta da Comissão de reformulação da directiva relativa à segurança geral dos produtos<sup>40</sup>.

\* A melhoria e consolidação do “Sistema de Alerta Rápido”, com base nos resultados de visitas e debates nos Estados-Membros: a avaliação técnica de produtos notificados no âmbito do sistema e o desenvolvimento técnico de um sistema baseado na Internet foram assegurados através de contratos celebrados com peritos.

\* A emissão de mandatos para a elaboração de novas normas de segurança, ou melhoria das normas existentes, pelo organismo de normalização competente, relativas, designadamente, a artigos de puericultura, isqueiros e equipamentos de parques de atracções.

### **3.3. Objectivo Político: Pleno respeito dos interesses económicos dos consumidores da UE**

O mercado interno tem um papel importante a desempenhar na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos da UE, designadamente na medida em que incentiva a competitividade dos preços, promove a qualidade dos serviços e proporciona uma oferta mais ampla. Os consumidores deveriam ser considerados como uma parte

---

<sup>37</sup> COM(1999) 68 final.

<sup>38</sup> Jornal Oficial L 384, de 31.12.86.

<sup>39</sup> Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 29 de Março de 2000, sobre a experiência adquirida com a aplicação da Directiva 92/59/CEE relativa à segurança geral dos produtos [COM(2000)140 final].

<sup>40</sup> COM(2000) 139 final, de 29.03.2000.

integrante deste mercado. **Assegurar que os consumidores possam fazer as suas compras com toda a confiança além fronteiras** é tão importante para o bom funcionamento do mercado interno como as medidas no sentido de tornar mais fácil às empresas vender os seus produtos além fronteiras. Para tal, a Comissão deve assegurar que a supressão dos obstáculos à procura transfronteiriça, para que a dimensão “consumidores” se possa desenvolver em paralelo com a dimensão “empresas” do mercado interno.

No entanto, só será possível atingir um nível de confiança adequado se os interesses económicos dos consumidores forem plenamente respeitados. Não obstante o destaque frequentemente dado à melhoria da eficiência do mercado como instrumento de salvaguarda do bem-estar dos consumidores, a legislação tem ainda um papel fundamental a desempenhar na protecção dos seus interesses económicos. Mas a legislação só será plenamente eficaz se as autoridades competentes assegurarem o acompanhamento e a aplicação da mesma.

As despesas efectuadas no âmbito deste objectivo político registaram um aumento de um pouco mais de 1 milhão de euros entre 1999 e 2000, ascendendo a 5,6 milhões de euros, no total. Isto reflecte o aumento das acções relacionadas com a introdução do euro.

#### **\* Domínio de acção: Promoção de um mercado interno de serviços financeiros favorável aos consumidores**

O desenvolvimento do sector dos serviços financeiros nos últimos anos ficou marcado pela sua importância crescente na economia global, bem como pela oferta mais ampla e a complexidade crescente dos serviços oferecidos, o rápido crescimento dos serviços prestados por meios electrónicos e o aumento das transacções transfronteiras. Esta situação torna-se ainda mais complexa em virtude das grandes diferenças entre os Estados-Membros no que respeita a factores sociais, culturais, jurídicos e institucionais.

Esta situação **justifica claramente aplicar uma política de serviços financeiros a nível da CE**, mas também ilustra a dificuldade de desenvolver uma política dessa natureza. Para responder a este desafio, a Comissão adoptou em 1997 uma comunicação sobre os serviços financeiros<sup>41</sup>, na qual se definiam acções que foram integradas no Plano de Acção para a Política dos Consumidores.

---

<sup>41</sup> COM(97) 309.

A proposta de directiva relativa à comercialização à distância de serviços financeiros junto dos consumidores<sup>42</sup> foi aprovada pela Comissão em 19 de Novembro de 1998 e apresentada ao Parlamento Europeu e ao Conselho. No seguimento dos debates que tiveram lugar no Conselho, foi compilado um inventário de requisitos nacionais em matéria de informações prévias, que foi concluído em meados de Julho de 2000. Embora o Conselho Europeu de Lisboa de Março de 2000 tenha instado o Conselho a adoptar uma posição comum antes do final de 2000, as negociações estão ainda em curso.

O primeiro acto legislativo da CE neste domínio foi a directiva relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas ao crédito ao consumo<sup>43</sup>. Esta directiva foi posteriormente alterada em 1990 e em 1998. No entanto, a rapidez da inovação neste domínio deu já origem a novos problemas e novas questões que afectam os consumidores e que tornam necessária a adopção de medidas. Foi elaborado um “documento de reflexão” sobre estas questões, o qual foi enviado a peritos nacionais e a outras partes interessadas para consulta antes de ser elaborada uma proposta formal de nova directiva.

Em Julho de 1997, a Comissão adoptou uma recomendação relativa aos instrumentos de pagamento electrónico<sup>44</sup>, que actualiza uma anterior recomendação de 1988 relativa aos cartões de pagamento. A recomendação abrange os seguintes instrumentos:

\* **produtos de “acesso a contas bancárias”**: instrumentos que permitem o acesso à distância a contas junto de instituições financeiras, geralmente instituições bancárias. Esta categoria inclui os serviços bancários ao domicílio e por telefone, bem como os cartões de pagamento;

\* **produtos de “moeda electrónica”**: instrumentos nos quais são armazenadas unidades de valor electronicamente, quer em cartões de fita magnética ou com circuitos integrados, quer em memórias de computador (“moeda electrónica” ou “produtos monetários cibernéticos”).

A recomendação da Comissão diz respeito a transacções realizadas com instrumentos dessa natureza e define as principais normas a aplicar à relação entre

---

<sup>42</sup> COM(1998) 468 (JO C 385, de 11.12.1998).

<sup>43</sup> Directiva 87/102/CEE de 22 de Dezembro de 1986.

<sup>44</sup> Recomendação da Comissão relativa às transacções realizadas através de um instrumento de pagamento electrónico (emissor-detentor) 97/489/CE -30.07.97.

o emitente e o detentor. A Comissão lançou um estudo a fim de avaliar em que medida esta recomendação é implementada. O relatório final desse estudo está previsto para Março de 2001.

No que respeita à regulamentação da moeda electrónica, foi adoptada em 18 de Setembro de 2000 uma directiva relativa ao acesso à actividade das instituições de moeda electrónica e ao seu exercício, bem como à sua supervisão prudencial<sup>45</sup>. Esta directiva clarifica a posição das instituições de moeda electrónica em relação às directivas bancárias, especifica os requisitos de supervisão prudencial (para o capital inicial e os fundos próprios permanentes, as restrições aos investimentos, etc.) e estabelece regras em matéria de reembolso.

O Plano de Acção para os Serviços Financeiros sublinhou a **necessidade urgente de estabelecer um mercado de consumidores verdadeiramente integrado**, em que os interesses dos consumidores e das empresas estejam devidamente protegidos. Neste documento os mediadores de seguros são identificados como um domínio em que é necessário tomar medidas prioritárias. É necessária uma abordagem clara e comum das regras em matéria de mediação, a fim de assegurar a livre prestação transfronteiras de serviços de seguros e de garantir um nível elevado de protecção dos tomadores de seguros. Em 25 de Setembro de 2000, a Comissão adoptou uma proposta de directiva relativa à mediação de seguros<sup>46</sup>, que visa actualizar as disposições comunitárias em vigor, introduzidas em 1976.

No Conselho “Consumidores” 2000 foi discutida a problemática do **sobreendividamento**. No seu seguimento, a Comissão lançou dois estudos, o primeiro dos quais visava recolher dados estatísticos sobre a extensão do endividamento transfronteiriço, tendo o segundo como finalidade analisar a legislação dos Estados-Membros em matéria de endividamento. Os resultados desses estudos apoiarão o trabalho da Comissão em matéria de luta contra a exclusão social. Além do mais, a Comissão utilizará os instrumentos de política dos consumidores para abordar este problema. Em particular, as alterações à directiva relativa ao crédito ao consumo deverão conduzir a práticas mais informadas e prudentes em matéria de concessão de empréstimos.

Em Fevereiro de 2001, a Comissão lançou uma rede de vias de recurso extrajudiciais transfronteiriças no domínio dos serviços financeiros, designada FIN-NET, que reúne perto de 40 sistemas nacionais de reclamação dos países da UE e

---

<sup>45</sup> Directiva 2000/46/CE, de 18 de Setembro de 2000.

<sup>46</sup> COM (2000) 511.

do EEE. Esta rede de cooperação visa proporcionar aos consumidores o acesso fácil e informado a vias de recurso extrajudiciais no domínio dos serviços financeiros transfronteiriços, assegurar o intercâmbio de informações entre os diferentes sistemas por forma a que as reclamações transfronteiriças possam ser tratadas com a maior rapidez, eficiência e profissionalismo possíveis e assegurar que os sistemas de resolução extrajudicial de litígios dos diferentes Estados-Membros cumpram um conjunto comum de garantias mínimas. A Comissão publicará um guia dos sistemas extrajudiciais de resolução de litígios transfronteiriços no domínio dos serviços financeiros no final de 2001.

#### **\* Domínio de acção: Uma moeda única para os consumidores**

No domínio dos serviços financeiros, os preparativos para a introdução do euro são actualmente motivo de preocupação tanto para as empresas como para os consumidores. O processo de familiarização com o euro é uma tarefa difícil para a maioria dos consumidores, tendo em conta que o dinheiro representa um quadro de valores difíceis de alterar e que condicionam o pensamento e o comportamento das pessoas. Esta questão não afectará só os consumidores mais activos e pró-europeus, mas também **todos os cidadãos** da zona do euro, das crianças aos idosos.

Embora os Estados-Membros sejam os principais responsáveis por assegurar uma transição sem problemas para o euro, a Comissão prestou um contributo significativo no âmbito dos esforços desenvolvidos a fim de familiarizar os consumidores com a nova moeda. São de referir o incentivo à criação de instrumentos de informação e de formação (conceito e rede “Euro fácil”) e o financiamento de sessões especiais para formadores de associações de consumidores e outras organizações não governamentais que se ocupam de pessoas mais susceptíveis de vir a encontrar problemas de adaptação à nova moeda (por exemplo, os invisuais, os surdos, os deficientes mentais e os idosos).

A Comissão realizou também diversas acções (estudos anuais e sondagens de opinião) destinadas a incentivar as boas práticas nas empresas. Essas acções referem-se, designadamente, ao acompanhamento das reacções das empresas às três recomendações relativas ao euro, que abrangem: a dupla afixação dos preços e os observatórios locais; as despesas bancárias; e a informação dos consumidores.

A Comissão continuará a acompanhar as acções já em curso, bem como as reacções dos consumidores. A Comissão pretende adoptar, em Outubro de 2001,



uma nova recomendação relativa aos aspectos práticos da introdução do euro, que incluirá uma secção sobre os aspectos mais importantes para os consumidores.

As dotações de autorização para esta acção ascenderam, no total, a 2,7 milhões de euros em 2000.

#### **\* Domínio de acção: Um quadro regulamentar mais actualizado**

A sociedade moderna caracteriza-se pela rapidez com que as transformações se processam em muitos domínios. Esta rápida evolução exige das instituições governamentais uma atenção permanente para garantir que o quadro regulamentar seja adequado. Para cumprir este objectivo é necessário acompanhar os efeitos da legislação em vigor e também examinar se será necessário adoptar nova legislação, por exemplo em resultado da modificação das técnicas de comercialização ou devido à inovação ao nível dos produtos. Neste domínio, quando analisa sectores específicos, a Comissão recorre frequentemente a estudos realizados por peritos externos<sup>47</sup>.

De um modo mais geral, **o objectivo global da Comissão é o de simplificar o quadro legislativo**, sempre que seja possível. Assim, os pontos respeitantes à revisão das directivas relativas à publicidade enganosa e à venda a domicílio, incluídos no Plano de Acção, foram adiados. Este é um exemplo da vantagem de utilizar uma abordagem flexível na implementação do Plano de Acção, com o objectivo de conseguir uma abordagem estratégica mais coerente de questões específicas.

#### **\* Domínio de acção: Melhor aplicação e fiscalização da legislação em vigor**

O processo legislativo comunitário caracteriza-se pela participação de diversos tipos de instituições a nível regional, nacional e internacional. Esta situação dá frequentemente lugar a interpretações divergentes das exigências jurídicas e a diferentes níveis de aplicação na prática. Neste contexto, a Comissão lançou uma série de acções tendo em vista **melhorar o processo de aplicação e fiscalização**.

A Comissão recorreu a diálogos informais com os Estados-Membros, antes da transposição, como forma de melhorar a legislação nacional de implementação. Foram

---

<sup>47</sup> A título de exemplo, é de referir um estudo sobre a forma como a directiva relativa à publicidade enganosa pode ser alterada a fim de ter em conta as afirmações enganosas em matéria de saúde, bem como um estudo relativo à eventual necessidade de actualizar a legislação comunitária em vigor relativa aos consumidores, à luz das novas condições criadas pela sociedade da informação.

organizadas reuniões com os Estados-Membros sobre o “preço por unidade de medição” (em Janeiro de 1999), a “venda à distância” (Outubro de 1999), a “publicidade comparativa” e as “acções inibitórias” (Novembro de 1999). Estão ainda previstas reuniões sobre a directiva relativa a certos aspectos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas. Realizaram-se reuniões idênticas **após** a transposição, a fim de examinar os eventuais problemas.

O trabalho da Comissão não termina com a adopção e entrada em vigor da legislação, uma vez que a Comissão deve manter-se atenta a quaisquer problemas que possam surgir. A título de exemplo, a Comissão elaborou relatórios sobre a aplicação da Directiva 93/13/CE relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores<sup>48</sup> e sobre as reclamações dos consumidores em matéria de vendas à distância e publicidade comparativa<sup>49</sup>.

No entanto, a responsabilidade em matéria de aplicação e fiscalização cabe, em grande medida, às autoridades de controlo de cada Estado-Membro. A Comissão instou os membros europeus da rede internacional de controlo da comercialização (International Market Supervision Network - IMSN) a melhorar as condições de cooperação e intercâmbio de informações entre os membros, a título informal. Realizaram-se reuniões da “IMSN Europa” em Setembro de 1999, Março e Outubro de 2000 e Março de 2001<sup>50</sup>. Estão a ser desenvolvidos instrumentos técnicos que permitam ao subgrupo otimizar os intercâmbios de informações entre os seus membros (sobre problemas específicos ou sobre boas práticas).

Apesar destas iniciativas, a experiência confirmou que é difícil desenvolver uma cooperação administrativa eficaz numa base *ad hoc* informal. A cooperação informal existente não abrange todas as questões que exigem uma cooperação entre as administrações nacionais e a Comissão. É necessário um sistema mais formal a fim de: assegurar o acompanhamento sistemático da situação, a fim de identificar e resolver os problemas; dar uma dimensão comunitária à aplicação prática da política dos consumidores; criar o quadro necessário para que a Comissão possa desempenhar o seu novo papel de acompanhamento das políticas nacionais relativas

---

<sup>48</sup> COM(2000)248 final, de 27.04.2000.

<sup>49</sup> COM(2000)127 final, de 10.03.2000.

<sup>50</sup> A Comissão participa nas reuniões deste subgrupo mas não assume a presidência nem define a ordem de trabalhos. A contribuição da Comissão limita-se a assegurar o secretariado e a fornecer a sala para a reunião e a interpretação quando a Presidência da IMSN é assumida por um membro não europeu. As reuniões da IMSN Europa realizam-se, assim, em Bruxelas.

aos consumidores consagrado no Tratado; criar uma plataforma de cooperação em matéria de iniciativas não legislativas; fornecer um quadro no qual as administrações dos países candidatos possam melhorar os respectivos mecanismos de aplicação no período que precede a adesão.

A Comissão lançará em breve um Livro Verde sobre o futuro da defesa dos consumidores que analisará, entre outros aspectos, a possibilidade de elaborar uma directiva-quadro em matéria de cooperação entre a Comissão e os Estados-Membros.

### \* Domínio de acção: Serviços de interesse geral

Em 1996, a Comissão apresentou uma **primeira Comunicação sobre Serviços de Interesse Geral na Europa**<sup>51</sup>. Esta comunicação assinalou uma etapa importante no reconhecimento, pela Comissão, do papel dos serviços económicos de interesse geral como aspecto fundamental do modelo de sociedade europeu. Mais recentemente, em Setembro de 2000, uma **nova Comunicação sobre os Serviços de Interesse Geral na Europa**<sup>52</sup> definiu com maior precisão a política da Comissão neste domínio. A nova comunicação reafirma que o principal objectivo da acção deve consistir em servir da melhor maneira os interesses do público oferecendo acesso a serviços de alta qualidade a preços acessíveis.

O carácter essencial dos serviços de interesse geral conduziu também ao estabelecimento de diferentes níveis de diálogo. Em Dezembro de 1999, o Comité dos Consumidores aprovou os princípios que devem ser seguidos no desenvolvimento do conceito de serviço universal. Tiveram também lugar vários debates em diversos Conselhos “Consumidores”, dos quais resultou a adopção de uma **Declaração sobre os serviços de interesse geral** no Conselho “Mercado Interno/Consumidores” de 30 de Novembro de 2000.

Foram igualmente prosseguidos os trabalhos com vista a desenvolver a dimensão “consumidores” em sectores específicos. Em 2000, a Comissão propôs um novo pacote legislativo sobre as redes e os serviços de comunicações electrónicas, que inclui uma proposta de **directiva relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores**. A proposta relativa à alteração da directiva postal prevê também o desenvolvimento de um nível mais elevado de defesa do consumidor e em Junho de

<sup>51</sup> Comunicação da Comissão “Serviços de Interesse Geral na Europa”: 26.9.1996; COM(96) 443.

<sup>52</sup> Comunicação da Comissão “Serviços de Interesse Geral na Europa”: 15.9.2000; COM(2000)580.

2000 a Comissão adoptou uma Comunicação relativa à protecção dos passageiros dos transportes aéreos na União Europeia<sup>53</sup>.

Por último, no contexto da série de sondagens de opinião Eurobarómetro, a Comissão lançou, entre Abril e Maio de 2000, um inquérito específico sobre “Os europeus e os serviços de interesse geral”<sup>54</sup>. Foi avaliada a satisfação dos consumidores em relação ao acesso, ao preço, à qualidade, à informação disponível, às condições contratuais e ao tratamento de reclamações para um pacote de serviços fixo, constituído por telefonia fixa e móvel, abastecimento de electricidade, gás e água, serviços postais, transportes urbanos e serviços ferroviários intercidades.

### **\* Domínio de acção: Melhor integração dos interesses económicos dos consumidores noutras políticas da UE**

Por definição, os consumidores situam-se num ambiente de mercado que está sujeito às forças sociais, económicas, jurídicas, políticas e institucionais no domínio em questão. Assim, a política dos consumidores não pode ser desenvolvida isoladamente, seja qual for o nível. Deve, isso sim, promover os interesses dos consumidores num contexto em que entram em jogo outros interesses. É por esta razão que a noção de política do consumidor é cada vez mais concebida no sentido de assegurar a integração dos interesses dos consumidores no desenvolvimento de todos os outros domínios políticos pertinentes.

Isto é particularmente pertinente ao nível da CE pelo que, ao longo dos dois últimos anos, têm sido envidados esforços de integração dos interesses dos consumidores, com resultados encorajadores, nos seguintes domínios:

Mercado interno, incluindo o comércio electrónico e serviços financeiros	Política da sociedade da informação, incluindo as telecomunicações
	Política dos transportes, incluindo o transporte aéreo
Política da concorrência	Política audiovisual
Introdução do euro	Política energética
Política agrícola	Política das pescas
Implementação do Espaço Europeu de Investigação	

<sup>53</sup> Comunicação relativa à “Protecção dos Passageiros dos Transportes Aéreos na União Europeia”; 21.6.2000; COM(2000)365.

<sup>54</sup> Eurobarómetro nº 53 - Outubro de 2000 - os resultados e o resumo estão disponíveis no endereço [http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/serv\\_gen\\_int/](http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/serv_gen_int/)

Apesar dos progressos conseguidos até ao momento, a abordagem actual é de, certo modo, uma abordagem *ad hoc*, sendo necessária **uma base mais sólida e sistemática** para a integração dos interesses dos consumidores em todas as políticas comunitárias pertinentes, a fim de cumprir o objectivo definido no artigo 153º do Tratado. Importa ter isto em mente quando da elaboração do próximo Plano de Acção.

#### **4. O que nos ensinou o Plano de Acção em vigor**

O actual Plano de Acção chegará ao seu termo no final de 2001, pelo que a Comissão iniciará dentro em breve o processo de elaboração de um novo Plano de Acção. No âmbito desse processo ter-se-á em conta a experiência dos últimos dois anos e, em especial, três ensinamentos principais: as vantagens da execução flexível do Plano de Acção; a necessidade de adoptar uma abordagem mais estratégica da política dos consumidores da UE; a **importância da integração efectiva** de uma dimensão “consumidores” em todas as políticas comunitárias pertinentes.

##### ***Flexibilidade na execução***

Embora o Plano de Acção tivesse sido estabelecido para um período de três anos, este prazo não deve ser considerado como uma “camisa de forças” que exclui quaisquer possibilidades de ajustamento. Pelo contrário, o Plano de Acção deve ser visto como a base de um **processo dinâmico** que, proporcionando uma base suficientemente sólida para a planificação de recursos, é suficientemente flexível para se adaptar à evolução das circunstâncias. A título de exemplo, o actual Plano de Acção teve de ser adaptado a fim de ter em conta, designadamente: a necessidade de abordar a segurança alimentar como questão de primeira importância e a rápida evolução do comércio electrónico.

##### **Uma abordagem mais estratégica**

Embora a manutenção desta flexibilidade tenha vantagens evidentes, os ajustamentos só devem ser feitos dentro dos limites de um quadro político acordado. Com efeito, uma das críticas expressas em relação ao actual Plano de Acção é a de que se trata ainda de uma “manta de retalhos” constituída por diversas acções individuais, sem uma estratégia subjacente bem estruturada através da qual se possam desenvolver sinergias entre os diversos objectivos e acções. Isto pode conduzir a uma certa

falta de coerência, por exemplo se se introduzirem acções específicas na ausência de um objectivo político subjacente.

Embora existam razões históricas para esta abordagem, o reconhecimento recente da importância da política dos consumidores justifica uma mutação no sentido de uma **abordagem mais sistemática e estratégica** que forneça uma base sólida para uma política mais coerente. Esta mudança de abordagem implicará uma intervenção em dois domínios principais: o desenvolvimento de uma “base de conhecimentos”<sup>55</sup>; a introdução de técnicas de avaliação do impacto.

O Plano de Acção em vigor, tal como os que o precederam, tem sido prejudicado, em certa medida, pela escassez de disponibilidade dos dados para fazer avaliações com conhecimento de causa. Com efeito, ao longo da última década um número significativo de acções relacionadas com os consumidores, lançadas pela Comissão, foram realizadas sob a forma de acções piloto, precisamente a fim de superar esta falta de informação. No entanto, na era da informação que agora emerge, é necessário um esforço mais sistemático e abrangente com vista a desenvolver uma “base de conhecimentos” adequada, como instrumento fundamental de apoio à definição de políticas.

Foi dado um primeiro passo neste sentido no âmbito da preparação de uma publicação intitulada **“Consumidores europeus - Factos e números”**. Ao reunir os dados mais pertinentes e úteis neste domínio, esta publicação permitirá aumentar as informações factuais de base disponíveis, que são fundamentais para a avaliação e o desenvolvimento da política dos consumidores. A publicação incluirá dados de diversas fontes, como o EUROSTAT e outros serviços da Comissão, bem como inquéritos e estudos externos. A recolha dos dados pertinentes já foi iniciada e prevê-se que a publicação esteja disponível no final de 2001.

Este material será útil com vista à avaliação e à elaboração da política dos consumidores e contribuirá também para uma melhor compreensão das necessidades dos consumidores em geral. A publicação destina-se não só aos decisores políticos, mas também às organizações de consumidores e ao grande público.

A coerência da estratégia da Comissão no domínio dos consumidores e a eficácia das acções associadas poderiam ser melhoradas come um **recurso mais sistemático a técnicas de avaliação de impacto**, a qual pode ser efectuada em

---

<sup>55</sup> Este é um exemplo específico de acção que contribuirá para a implementação do Espaço Europeu de Investigação.

qualquer fase do ciclo de um programa. Pode ter lugar antes da implementação de um programa ou política (*ex-ante*), quando são avaliados os efeitos potenciais de um projecto intervenção política. Pode também ser realizada após o termo de um programa ou política (*ex-post*), implicando então uma avaliação dos efeitos produzidos.

Estas técnicas contribuiriam para: decidir, *ex-ante*, quais as políticas e acções mais adequadas para a consecução dos objectivos definidos; e verificar, *ex-post*, se os efeitos previstos foram atingidos na prática.

Foram já avaliadas as seguintes actividades, através de contratos celebrados com empresas externas: os projectos-piloto sobre consumo sustentável, tendo o respectivo relatório sido apresentado em 11.9.2000; o projecto “Consumerland” (um mundo dos consumidores virtual em suporte informático), cuja avaliação foi apresentada em 22.12.2000; a campanha de segurança alimentar, cujo relatório foi apresentado em 30.3.2001.

Está também em curso uma avaliação do apoio financeiro concedido a organizações de consumidores europeias e prevê-se que o respectivo relatório seja apresentado em Setembro de 2001.

A Comissão tenciona mandar efectuar uma avaliação externa da forma como cumpriu determinados compromissos estabelecidos no actual Plano de Acção. Essa avaliação contribuirá para a apreciação global da execução do Plano de Acção. No entanto, a fim de conseguir uma base sólida para uma avaliação mais completa e transparente da eficácia com que a política dos consumidores está a ser conduzida, serão desenvolvidos todos os esforços a fim de melhorar a capacidade dos serviços da Comissão de efectuar avaliações *ex-ante* e *ex-post*.

### **Integração efectiva**

O artigo 153.º do Tratado de Amsterdão prevê, no n.º 2, que “*as exigências em matéria de defesa dos consumidores serão tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e acções da Comunidade*”. Como já foi referido, os esforços empreendidos com vista a assegurar que as iniciativas políticas comunitárias tenham plenamente em conta os interesses dos consumidores são cada vez mais bem sucedidos. Todavia, esses esforços têm-se realizado, de um modo geral, a título *ad hoc*. Além do mais, dado que não se manteve um registo sistemático desse trabalho, a dimensão dos êxitos neste domínio não tem sido devidamente reconhecida. Neste contexto, torna-se evidente a necessidade de realizar novas acções a fim de

assegurar uma integração eficaz. O objectivo central deve ser o de garantir que a dimensão “consumidores” se torne parte integrante, desde o início, da definição de todas as políticas e acções comunitárias, enquanto que as restantes políticas relevantes serão consideradas no âmbito da protecção do consumidor.

Serão prosseguidos e, se possível, intensificados os esforços actualmente desenvolvidos para integrar uma dimensão “consumidores” em todas as políticas e actividades comunitárias pertinentes, incluindo a participação construtiva nos procedimentos de consulta interserviços e o desenvolvimento gradual de uma rede de contactos especializados. No entanto, esses contactos devem ser completados pela introdução de um mecanismo de coordenação sistemática. Assim, a Comissão irá estabelecer um **Grupo interserviços para a política dos consumidores**, de carácter permanente. Este grupo, que se reunirá periodicamente, ajudará a identificar os domínios prioritários de integração e promoverá uma abordagem mais activa no sentido de garantir que os interesses dos consumidores sejam tomados em consideração em todas as políticas e actividades comunitárias.

Conforme já foi referido na secção anterior, uma maior utilização das avaliações de impacto das políticas facilitará também a tarefa de assegurar que as preocupações dos consumidores sejam devidamente tomadas em conta em todas as políticas comunitárias pertinentes. Quanto maior for a capacidade de avaliação do impacto das políticas, mais convincentes se tornarão os argumentos, sendo assim mais fácil convencer não só os representantes dos consumidores mas também as empresas e outras partes interessadas, bem como o Conselho e o Parlamento Europeu.

### **Acções complementares**

Fazer face ao desafio de garantir um processo de elaboração de políticas mais eficaz que responda às necessidades dos cidadãos e dos consumidores implica mais do que uma mudança de atitudes dentro de uma só instituição. É igualmente necessário não só um maior interesse por parte do grande público em debater as questões políticas, mas também criar meios eficazes de comunicar os pareceres consensuais daí resultantes à instituições competentes.

A este respeito, o Comité dos Consumidores<sup>56</sup> reestruturado tem um papel importante a desempenhar na garantia de uma melhor integração política. Na sua

---

<sup>56</sup> Ver secção anterior “Uma voz mais activa para os consumidores em toda a UE”.



reunião inaugural realizada em 7.11.2000, o Comité dos Consumidores foi instado *“a actuar como defensor eficaz dos interesses dos consumidores através da sua participação activa na definição da política dos consumidores na Comissão. Deve também empenhar-se construtivamente, com outros interessados, na promoção dos interesses dos consumidores. Além disso, deve desenvolver contactos com outras instituições comunitárias, designadamente o Conselho e o Parlamento”*<sup>57</sup>.

No intuito de ajudar o Comité dos Consumidores a cumprir o seu mandato, a Comissão envidará todos os esforços para informar **quanto antes** este Comité das questões examinadas pela Comissão que sejam pertinentes para os consumidores. O objectivo deve ser o de garantir a tomada em consideração sistemática dos interesses dos consumidores desde a fase de concepção de quaisquer iniciativas políticas pertinentes.

Para além dos canais tradicionais já utilizados pelas organizações de consumidores para identificar questões de interesse para os consumidores, a Comissão explora também a viabilidade de utilizar a Internet a fim de colocar as potencialidades da **interactividade ao serviço da governança**. Propõe-se prosseguir inicialmente este objectivo desenvolvendo dois tipos de acção:

\* **A recolha de feedback espontâneo através de intermediários** - ao contrário das sondagens de opinião ou das consultas (que abordam uma questão específica num determinado momento), um mecanismo de feedback é neutro e pode dar a conhecer as reacções no mercado de forma contínua, oferecendo assim uma perspectiva actualizada dos aspectos problemáticos quase em tempo real.

\* **Consultas sobre um tema específico** - podem ser utilizados mecanismos idênticos na Internet para:

- questões sobre as quais podem ser dadas respostas de tipo sim/não ou escolhendo uma opção de um conjunto restrito de possibilidades, ou

- temas mais complexos (como novas políticas ou projectos de legislação), para os quais as perguntas de escolha múltipla devem ser combinadas com a opção de enviar respostas em texto livre.

Os debates sobre esta iniciativa de Elaboração Interactiva das Políticas<sup>58</sup> prosseguem e prevê-se incluir neste mecanismo as questões relativas aos consumidores.

<sup>57</sup> Discurso do Comissário David Byrne perante o Comité dos Consumidores (7.11.2000)

<sup>58</sup> Ver IP/01/519.

Tanto o serviço de orientação (Signpost Service), que dá resposta às perguntas dos cidadãos, incluindo as relativas aos seus direitos como consumidores no mercado interno, como os Centros Europeus de Informação dos Consumidores (Euroguichets) fornecerão inicialmente o feedback de informação no domínio da política dos consumidores. A análise destes dados relativos às experiências dos consumidores ajudarão a Comissão a avaliar o impacto da política dos consumidores.

### **Outras considerações relativas à futura elaboração de políticas**

À medida que aumenta a cobertura da legislação comunitária em matéria de protecção dos consumidores, a necessidade de desenvolver legislação para responder a novos problemas deixará de ser o foco da atenção, que passará a concentrar-se nas medidas de acompanhamento necessárias para **garantir que a legislação em vigor seja efectivamente aplicada**. Uma execução ineficaz compromete os objectivos da legislação comunitária. Assim, é fundamental que a legislação em vigor seja transposta correctamente para os sistemas jurídicos nacionais e, em seguida, que as autoridades competentes de cada Estado-Membro assegurem uma fiscalização eficiente e sistemática. A colaboração entre as autoridades competentes é necessária para garantir que os direitos colectivos dos consumidores não sejam postos em causa e será necessário examinar de que modo esta cooperação deve ser reforçada. Além do mais, para que os direitos individuais dos consumidores tenham valor prático, devem existir mecanismos susceptíveis de assegurar que esses direitos podem ser efectivamente exercidos. No domínio do acesso à justiça, em particular, são necessárias soluções simples e eficazes a fim de proporcionar aos consumidores oportunidades realistas de obter reparação por danos sofridos.

Um outro domínio que assumirá maior importância política no próximo documento diz respeito aos efeitos práticos do **alargamento**. Para que a defesa dos consumidores da Comunidade possa repercutir-se nos países candidatos, será necessário centrar a atenção em três domínios. Em primeiro lugar, importa garantir que as exigências do direito comunitário em matéria de defesa dos consumidores sejam plenamente adoptadas pelos países candidatos. Em segundo lugar, deve ser garantido um sistema eficaz de aplicação e fiscalização nesses países, para pôr em prática as normas de protecção dos consumidores. Em terceiro lugar, devem ser previstas medidas de apoio a fim de reforçar as organizações de consumidores nos países candidatos, para consciencializar os consumidores para os seus direitos e

para o exercício dos mesmos. A fim de cumprir estes objectivos, será necessário incluir na próxima base jurídica as disposições adequadas.

## 5. Conclusão

Nos últimos dois anos assistiu-se a inúmeras transformações de ordem política, organizacional e operacional, que afectaram a evolução da política dos consumidores ao nível da Comunidade Europeia. No entanto, e como o presente relatório intercalar o demonstra, de um modo geral estas transformações não tiveram um efeito negativo na execução do Plano de Acção. Com efeito, a situação global mostra que não só se realizaram progressos em domínios tradicionais da política dos consumidores, mas também que a Comissão desenvolveu actividades de salvaguarda dos interesses dos consumidores em novos domínios, como a Internet em geral e o comércio electrónico em particular.

De um modo geral, os últimos anos foram sem dúvida um período de transição, em que a política dos consumidores passou para primeiro plano. A crescente prioridade política conferida às questões dos consumidores ao nível europeu significa que o processo de definição de políticas será alvo de uma maior atenção do público. Importa, pois, consolidar a recente melhoria da política comunitária dos consumidores.

Na perspectiva do **próximo Plano de Acção**, isto pressupõe que a Comissão deve ter como objectivo central assegurar que as futuras propostas em matéria de política dos consumidores e actividades conexas tenham uma base sólida, se enquadrem num quadro estratégico coerente, beneficiem de um processo de consulta alargado e transparente e sejam sujeitas a um sistema rigoroso de acompanhamento e avaliação do impacto.

**Mário Frota,**  
**professor da Universidade Lusíada do Porto,**  
**professor da Universidade de Paris XII,**  
**presidente da APDC - Associação Portuguesa de Direito do Consumo**

# MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

**Procurador-geral de Justiça**  
Luiz Antonio Guimarães Marrey

**Corregedor-geral do Ministério Público**  
Carlos Henrique Mund

## Conselho Superior do Ministério Público

Luiz Antonio Guimarães Marrey  
(presidente)  
Agenor Nakazone  
Antonio Hermen de Vasconcellos e Benjamin  
Eduardo Francisco Crespo  
Fernando Grella Vieira

Francisco Stella Júnior  
José Benedito Tarifa  
José Oswaldo Molineiro  
Newton Alves de Oliveira  
Paulo Hideo Shimizu  
Walter Paulo Sabella

## Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça

### Membros Natos

José Roberto Garcia Durand  
Jobst Dieter Horst Niemayer  
Guido Roque Jacob  
Luiz Cesar Gama Pellegrini  
Herberto Magalhães da Silveira Júnior  
René Pereira de Carvalho  
Newton Alves de Oliveira  
José Ricardo Peirão Rodrigues  
Luiz Antonio Forlin  
José Roberto Dealis Tucunduva  
Eduardo Francisco Crespo  
Fernando José Marques  
Irineu Roberto da Costa Lopes  
Regina Helena da Silva Simões  
Roberto João Elias  
Claus Paione  
José de Arruda Silveira Filho  
Thiers Fernandes Lobo  
Álvaro Augusto Fonseca de Arruda  
Pedro Franco de Campos

### Membros Eleitos

Antonio Augusto Mello de Camargo Ferraz  
Adelina Bitelli Dias Campos  
Jethro Pires  
Carlos Roberto Barretto  
Paulo Álvaro Chaves Martins Fontes  
Renato Nascimento Fabbrini  
Geraldo Félix de Lima  
Ruy Alberto Gatto  
Maurício Augusto Gomes  
Nelson Gonzaga de Oliveira  
Luiz Claudio Pastina  
Heloísa Antonia Barreiros de Souza  
Antonio Ferreira Pinto  
Rubens Rodrigues  
Paulo Marcos Eduardo Reali Fernandes Nunes  
Antonio Visconti  
José Correia de Arruda Neto  
Lúcia Maria Casali de Oliveira  
Clodoaldo Ferreira  
Marcos Tadeu Gonçalves Teixeira

## Conselho do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Luiz Antonio Guimarães Marrey  
Agenor Nakazone  
Renato Nascimento Fabbrini  
Walter Paulo Sabella

Júlio César de Toledo Piza  
Orides Boiati  
Roberto Luiz Ferreira de Almeida Júnior  
Luís Daniel Pereira Cintra

## Congregação da ESMP

Luís Daniel Pereira Cintra (presidente)  
Antonio Carlos da Ponte  
Célio Parisi  
Clodoaldo Batista Maciel  
David Cury Júnior  
Edgard Moreira da Silva  
Eduardo Martines Júnior  
Eliana Passarelli  
José Carlos Mascari Bonilha  
José Marcelo Menezes Vigliar  
Lídia Helena Ferreira da Costa Passos  
Luiz Antonio de Souza

Maria Amélia Nardy Pereira  
Nélson Gonzaga  
Oswaldo Henrique Duek Marques  
Oswaldo Luiz Palu  
Oswaldo Peregrina Rodrigues  
Patrícia Simeonato  
Rita de Cássia Souza Barbosa de Barros  
Ronaldo Porto Macedo  
Sérgio Seiji Shimura  
Suely Amici Pereira  
Vidal Serrano Nunes Júnior  
Wallace Paiva Martins Júnior