COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 14.3.2013
COM(2013) 139 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

Primeiro relatório sobre a aplicação da Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Diretiva 84/450/CEE do Conselho, as Diretivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 («diretiva relativa às práticas comerciais desleais»)

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

Primeiro relatório sobre a aplicação da Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Diretiva 84/450/CEE do Conselho, as Diretivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 («diretiva relativa às práticas comerciais desleais»)

1. INTRODUÇÃO

O presente relatório[1] avalia, pela primeira vez, a aplicação da Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais[2] (adiante, «diretiva» ou «DPCD») nos Estados-Membros e os seus efeitos. O relatório constitui uma das principais iniciativas empreendidas com vista à execução da Agenda do Consumidor Europeu[3].

Para efeitos do presente relatório, foram enviados questionários específicos aos Estados-Membros e a uma vasta gama de interessados ao longo de 2011[4]. No que se refere à aplicação da diretiva nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis[5], o presente relatório utiliza dados recolhidos em nome da Comissão para um estudo realizado em 2011/2012[6].

A DPCD foi adotada em 11 de maio de 2005 e procura evitar que os consumidores sejam induzidos em erro ou expostos a práticas agressivas de comercialização e garantir que as declarações dos profissionais da UE são claras, exatas e fundamentadas, para que os consumidores possam fazer escolhas informadas e sérias. As disposições da diretiva baseadas nestes princípios destinam-se a garantir que o quadro normativo é suficientemente flexível para fazer face a novos métodos de venda, produtos e técnicas de comercialização.

---

1 Este relatório acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a aplicação da diretiva relativa às práticas comerciais desleais, com o título *Alcançar um elevado nível de proteção dos consumidores – Aumentar a confiança no mercado interno*. Nos termos do artigo 18.º da DPCD, a Comissão deve apresentar um relatório sobre a aplicação da diretiva em domínios específicos, como os serviços financeiros e bens imóveis, a «lista negra» de práticas proibidas em quaisquer circunstâncias, bem como sobre a oportunidade de aumentar a harmonização e a simplificação. Tal como se prevê no considerando 24 da DPCD, a aplicação da diretiva é avaliada a fim de assegurar que os entraves ao mercado interno foram examinados e que se alcançou um elevado nível de proteção dos consumidores.

2 Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno e que altera a Diretiva 84/450/CEE do Conselho, as Diretivas 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 2006/2004.

3 Cf. *Agenda do Consumidor Europeu*, ação 3 (modernização do acervo relativo à defesa do consumidor).

4 A consulta obteve 25 respostas de Estados-Membros (Luxemburgo e Malta não enviaram resposta), duas respostas da Islândia e da Noruega e 76 reações de interessados, incluindo 20 Centros Europeus do Consumidor (CEC), 9 associações de consumidores e 47 representantes do setor empresarial (incluindo câmaras de comércio, organizações/federações coordenadoras e organismos de autorregulação).

5 Com base no artigo 18.° da diretiva, o presente relatório avalia a aplicação do artigo 3.º, n.º 9, que diz respeito aos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis.

6 Cf. *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property*, efetuado pela Civic Consulting em nome da Comissão Europeia, DG Justiça 2012, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document.

A diretiva tem natureza horizontal e abrange todas as transações de bens e serviços entre empresas e consumidores, tanto em linha como fora de linha.

A diretiva tem como objetivos gerais contribuir para a realização do mercado interno, através da eliminação dos entraves decorrentes das diferenças entre legislações nacionais em matéria de práticas comerciais desleais, e alcançar um elevado nível de proteção dos consumidores.

2. TRANSPOSIÇÃO DA DIRETIVA

2.1. Calendário

Os Estados-Membros deveriam ter adotado e publicado as medidas de transposição da diretiva até 12 de junho de 2007, de modo a que entrassem em vigor a nível nacional até 12 de dezembro de 2007.

Verificaram-se, porém, atrasos significativos na transposição da diretiva, devido sobretudo ao seu âmbito de aplicação muito amplo. O caráter de harmonização plena da diretiva, consagrado na «cláusula do mercado interno»[7], também implicou que os Estados-Membros tivessem de efetuar uma vasta revisão da sua legislação nacional, a fim de a alinhar com a diretiva.

Apenas alguns Estados-Membros[8] transpuseram a diretiva no prazo fixado. A última transposição teve lugar no final de 2009[9], ao passo que a maioria das medidas nacionais foi aprovada no decurso de 2008 e 2009[10]. Os processos instaurados pela Comissão junto do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJ) deram origem a acórdãos contra dois Estados-Membros[11], enquanto outros foram arquivados na sequência da notificação ulterior das medidas de transposição[12].

2.2. Modalidades de implementação seguidas nos Estados-Membros e características do processo de transposição

As escolhas técnicas feitas pelos Estados-Membros para transporem a DPCD podem ser agrupadas em duas categorias principais, dependendo em grande medida se os Estados-Membros já tinham ou não legislação sobre práticas comerciais desleais. Alguns Estados-Membros incorporaram a diretiva em legislação já em vigor: leis que proíbem a concorrência desleal (Alemanha, Áustria, Dinamarca e Espanha), códigos do consumidor (França, Itália, Bulgária, República Checa e Malta), códigos civis (Países Baixos) ou outras leis em vigor nesta matéria (Bélgica, Finlândia e Suécia). Outros adotaram legislação de transposição *ad hoc*, reproduzindo quase literalmente a diretiva (Reino Unido, Portugal, Roménia, Hungria, Chipre, Polónia, Eslovénia, Eslováquia, Estónia, Irlanda, Letónia, Lituânia e Grécia).

---

7 Cf. artigo 4.º da diretiva.

8 A Bélgica, Irlanda, Malta, Polónia, Eslováquia e Eslovénia transpuseram-na até 12 de junho de 2007.

9 Espanha.

10 Também os três países do EEE – Islândia, Liechtenstein e Noruega – adotaram legislação de transposição.

11 Ver processos C-321/08, *Comissão das Comunidades Europeias/Reino de Espanha*, 23 de abril de 2009, e C-282/08, *Comissão das Comunidades Europeias/Grão-Ducado do Luxemburgo*, 5 de fevereiro de 2009.

12 Para aceder à lista das medidas nacionais de transposição, consulte a base de dados relativa às práticas comerciais desleais: https://webgate.ec.europa.eu/ucp/, ou utilize a ligação: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/unfair-trade/unfair-practices/index_en.htm.

2.3. Artigo 4.º – cláusula do mercado interno

O artigo 4.º da DPCD, conhecido como «cláusula do mercado interno», consagra o efeito de harmonização plena da diretiva e impede que os Estados-Membros se desviem das normas previstas. Este aspeto foi confirmado pelo TJ no processo *Total Belgium* e no contexto de outras decisões prejudiciais[13], em que este tribunal defendeu reiteradamente que a *«a diretiva procede [...] a uma harmonização completa das referidas regras ao nível comunitário. Por isso, […] os Estados-Membros não podem adotar medidas mais restritivas que as definidas pela diretiva, mesmo para alcançarem um grau mais elevado de proteção dos consumidores»*.

Este aspeto de harmonização plena revelou-se o mais problemático aquando da transposição da diretiva. A cláusula do mercado interno implicou uma adaptação considerável dos sistemas jurídicos nacionais ao disposto na diretiva. Os Estados-Membros viram-se obrigados, nomeadamente, a proceder a uma ampla revisão da legislação nacional e a revogar todas as disposições incompatíveis com a diretiva. Estas disposições tinham essencialmente a ver com a proibição de práticas comerciais específicas não incluídas no anexo I da diretiva (a «lista negra» das práticas proibidas em quaisquer circunstâncias), em especial na área das promoções de vendas.

A cláusula do mercado interno conduziu a uma importante simplificação das normas em matéria de publicidade enganosa e práticas comerciais desleais nas transações entre empresas e consumidores na UE, mediante a substituição de 27 regimes nacionais por um conjunto único de normas, mantendo simultaneamente um elevado nível de proteção do consumidor. Foi essencial para ultrapassar os obstáculos jurídicos concretos que resultavam da regulamentação fragmentada das práticas comerciais desleais, a qual originava custos, complexidade e insegurança jurídica tanto para as empresas como para os consumidores.

2.4. Derrogações

O artigo 3.º, n.º 9, da diretiva prevê uma limitação importante do objetivo de harmonização plena da DPCD, estabelecendo que *«em relação aos 'serviços financeiros' [...] e bens imóveis, os Estados-Membros podem impor requisitos mais restritivos ou prescritivos do que os previstos na presente diretiva no domínio que é objeto de aproximação por esta»*. Assim, a estes dois setores aplica-se uma harmonização mínima. Tal como se explica no considerando 9, *«atendendo à sua complexidade e aos sérios riscos que lhes são inerentes, os serviços financeiros e bens imóveis carecem de requisitos pormenorizados, incluindo da imposição de obrigações positivas aos profissionais»*. Por conseguinte, nestes setores os Estados-Membros podem impor normas mais exigentes do que as da diretiva, desde que estejam em conformidade com outra legislação da UE.

Como se explica mais adiante, a consulta mostrou que não é oportuno remover esta limitação, tanto em relação aos serviços financeiros como em relação aos bens imóveis.

Uma segunda derrogação temporária ao princípio da harmonização plena aplica-se às disposições nacionais que transpõem diretivas que contenham cláusulas de harmonização mínima. Nos termos do artigo 3.º, n.º 5, por um período de seis anos, que termina em 12 de junho de 2013, os Estados-Membros podem continuar a aplicar disposições nacionais[14] mais

[13] Processos apensos C-261/07 e C-299/07, *VTB-VAB NV/Total Belgium* e *Galatea BVBA/Sanoma Magazines Belgium NV*, 23 de abril de 2009; processo C-304/08, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV/Plus Warenhandelsgesellschaft mbH*, 14 de janeiro de 2010; processo C-288/10, *Wamo BVBA/JBC NV e Modemakers Fashion NV*, despacho de 30 de junho de 2011; processo C-126/11, *Inno NV/Unizo e outros*, despacho de 15 de dezembro de 2011.

[14] No domínio harmonizado pela diretiva.

restritivas ou prescritivas do que a própria diretiva e a aplicar cláusulas de harmonização mínima incluídas noutros atos legislativos da UE[15].

O artigo 3.º, n.º 6, estabelece que os Estados-Membros devem notificar a Comissão sem demora das disposições nacionais aplicadas com base no artigo 3.º, n.º 5.

Apenas cinco Estados-Membros comunicaram ter mantido disposições com base no artigo 3.º, n.º 5[16]. Um Estado-Membro[17], por exemplo, notificou disposições relativas à publicidade televisiva que visam proteger os menores, no quadro da transposição da diretiva dos serviços de comunicação social audiovisual[18]. Outro Estado-Membro não notificou uma medida restritiva relativa às vendas porta a porta[19]. Uma certa relutância em revogar determinadas medidas nacionais (até 12 de junho de 2013) pode explicar por que razão tão poucos Estados-Membros recorreram, até agora, ao artigo 3.º, n.º 5.

A Comissão considera que tal derrogação não deve ser prorrogada. Embora alguns Estados-Membros tenham assinalado a necessidade de prorrogação, esta necessidade de aplicar determinadas normas a nível nacional pode ser satisfeita recorrendo a outra legislação da UE.

2.5. Relação entre a DPCD e a legislação setorial da UE

A diretiva constitui o instrumento jurídico geral que regula as práticas comerciais desleais nas transações entre empresas e consumidores, abrangendo todas as práticas comerciais das empresas face a estes, salvo se estipular expressamente o contrário, como no caso das condições de estabelecimento ou dos regimes de autorização (cf. artigo 3.º, n.º 8). Sempre que houver conflito entre a legislação setorial e as disposições gerais da diretiva, prevalecem as disposições correspondentes da lei especial[20]. Frequentemente, estes conflitos surgem porque a lei especial prevê requisitos de informação pré-contratual mais pormenorizados ou disposições mais exigentes sobre a forma como a informação deve ser apresentada aos consumidores (cf. considerando 10 da diretiva). No entanto, a existência de regras específicas da UE num determinado setor não exclui a aplicação da diretiva: nestes casos, e no que se refere a todos os aspetos não abrangidos pela lei especial, a DPCD complementa essas

---

15 Exemplos de diretivas que contêm cláusulas de harmonização mínima no domínio harmonizado pela Diretiva 2005/29/CE: Diretiva 98/6/CE relativa à indicação dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores, Diretiva 97/7/CE relativa aos contratos à distância, Diretiva 85/577/CEE relativa aos contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais, Diretiva 94/47/CE relativa aos contratos de aquisição de um direito de utilização a tempo parcial de bens imóveis e Diretiva 90/314/CEE relativa às viagens organizadas.

16 Dinamarca, Finlândia, Irlanda, Letónia e Suécia.

17 Em 10 de março de 2008, a Dinamarca notificou as disposições relativas à publicidade televisiva, que figuram no artigo 21.º da Portaria n.º 1368, de 15 de dezembro de 2005, sobre a publicidade e o patrocínio na rádio e na televisão. Estas disposições, que dizem respeito, nomeadamente, às características do produto publicitado, ao seu preço e ao nível de competências necessárias para a sua utilização, estão firmemente consagradas no direito dinamarquês e prestam especial atenção à proteção dos menores; transpõem a Diretiva «Televisão sem Fronteiras» (Diretiva 89/552/CEE do Conselho, codificada pela Diretiva 2010/13/UE relativa aos serviços de comunicação social audiovisual).

18 Diretiva 2010/13/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação de certas disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros respeitantes à oferta de serviços de comunicação social audiovisual (Diretiva Serviços de Comunicação Social Audiovisual).

19 A Bélgica não comunicou as suas disposições nacionais que proíbem a venda porta a porta de produtos de valor superior a 250 euros. A compatibilidade destas medidas será apreciada pelo TJ no contexto de um processo pendente contra a Bélgica.

20 O artigo 3.º, n.º 4, da Diretiva, dispõe que *«em caso de conflito entre as disposições da presente diretiva e outras normas comunitárias que regulem aspetos específicos das práticas comerciais desleais, estas últimas prevalecem, aplicando-se a esses aspetos específicos»*.

disposições setoriais e colmata as lacunas que subsistam em matéria de proteção dos consumidores contra as práticas comerciais desleais[21].

2.6. Acompanhamento da transposição

A presente análise assinala inexatidões verificadas em diversos Estados-Membros, relacionadas, em alguns casos, com conceitos fundamentais da diretiva. Neste contexto, os serviços da Comissão levaram a cabo uma verificação exaustiva da transposição e promovem atualmente um diálogo estruturado com os Estados-Membros em causa.

3. APLICAÇÃO DA DIRETIVA

3.1. Aplicação uniforme

3.1.1. O papel e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia

O papel do Tribunal de Justiça, que consiste em garantir a interpretação e a aplicação uniformes da legislação da UE em todos os Estados-Membros, foi crucial em relação à DPCD. Os seus acórdãos revelaram-se extremamente úteis para esclarecer questões gerais relativas à relação da diretiva com as legislações nacionais, bem como aspetos mais específicos relacionados com a interpretação de algumas das suas disposições substantivas. A Comissão, por seu lado, atua na qualidade de *amicus curiae* nos processos submetidos à apreciação do TJ.

Desde 2009, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre vários pedidos de decisão prejudicial, confirmando em especial o caráter de harmonização plena da diretiva e o facto de os Estados-Membros não poderem, portanto, manter em vigor normas nacionais mais exigentes do que as disposições da diretiva.

Neste contexto, o Tribunal de Justiça determinou que as seguintes disposições nacionais não eram compatíveis com a diretiva:

– Proibição geral em matéria de ofertas conjuntas:

- Os processos apensos C-261/07 e C-299/07 (*Total Belgium*, 23 de abril de 2009) diziam respeito, por um lado, a uma empresa de combustíveis que oferecia assistência gratuita na reparação de avarias por cada compra de combustível e, por outro, a uma editora que havia publicado um semanário que continha um vale de desconto em produtos de uma loja de roupa interior;
- O processo C-522/08 (*Telekomunikacja Polska*, 11 de março de 2010) dizia respeito a uma empresa de telecomunicações que fazia depender a celebração de um contrato de prestação de serviços de acesso à Internet de banda larga da celebração de um contrato de serviços telefónicos.

[21] Ver documento de orientação, p. 18-19. Por exemplo, o regulamento dos serviços aéreos [Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços de transporte aéreo na Comunidade] contém disposições específicas sobre as informações de preços a disponibilizar ao público em geral. Segundo o artigo 23.º do regulamento, para além do preço final, que deve incluir todos os impostos, encargos, sobretaxas e taxas aplicáveis, as transportadoras aéreas devem especificar igualmente todos os elementos do preço final. Por conseguinte, no que se refere às informações pré-contratuais sobre as tarifas aéreas, estas disposições mais específicas serão aplicáveis. As disposições da diretiva destinam-se a proibir práticas comerciais suscetíveis de induzir em erro o consumidor médio (tais como a publicidade-isco e a comercialização de tarifas aéreas) e práticas que constituem conduta agressiva (tais como os entraves extracontratuais onerosos e desproporcionados impostos aos consumidores que desejem exercer o direito contratual de rescisão do contrato).

– Proibição geral de práticas comerciais que fazem depender a participação dos consumidores em concursos ou jogos à compra de bens ou serviços:

- O processo C-304/08 (*Plus Warenhandelsgesellschaft*, 14 de janeiro de 2010) dizia respeito a uma campanha de promoção lançada por uma empresa, na qual os consumidores eram convidados a adquirir bens com vista a obter um certo número de pontos de bónus que lhes davam a possibilidade de participar nos sorteios de uma lotaria nacional.

– Proibição geral de vendas com bónus, que visa não só proteger os consumidores mas também prossegue outros objetivos:

- O processo C-540/08 (*Mediaprint*, 9 de novembro de 2010) dizia respeito a um jornal diário que organizou um concurso em que os consumidores poderiam participar através de um vale incluído no jornal. Neste caso, o Governo austríaco sustentou que a disposição nacional não era abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva, na medida em que visava principalmente manter o pluralismo da imprensa na Áustria.

– Proibição geral de anúncios de redução de preços durante o período que antecede os saldos, na medida em que a disposição em questão visa proteger os interesses económicos dos consumidores:

- O processo C-288/10 (*Wamo*, 30 de junho de 2011) dizia respeito a uma empresa que havia enviado um convite a alguns dos seus clientes para uma venda privada organizada duas semanas antes do período de saldos.
- O processo C-126/11 (*Inno*, 15 de dezembro de 2011) dizia respeito a uma empresa que havia proposto um cartão de fidelidade que permitia aos seus clientes beneficiarem de várias ações de promoção, incluindo reduções de preços, durante o período que antecedia os saldos. Importa referir que, neste processo, o Tribunal de Justiça considerou que uma disposição nacional não é abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva se o seu único objetivo, tal como alegado pelo órgão jurisdicional de reenvio, é a proteção da concorrência[22].

– Proibição de anunciar uma «liquidação total» sem obter a autorização prévia da autoridade administrativa local competente:

- O processo C-206/11 (*Köck*, 17 de janeiro de 2013) dizia respeito a um profissional austríaco que anunciou num jornal a «liquidação total» dos produtos da sua loja sem requerer a autorização administrativa exigida pela legislação nacional. O TJ decidiu que uma prática comercial não abrangida pelo anexo I da diretiva não pode ser proibida apenas por faltar a autorização da autoridade administrativa competente, sem avaliar também a deslealdade da prática em questão segundo os critérios enunciados nos artigos 5.º a 9.º da DPCD.

No processo C-122/10 (*Ving Sverige*, 12 de maio de 2011), o TJ clarificou o conceito de «convite a contratar», definido no artigo 2.º, alínea i), da diretiva. Considerou, nomeadamente, que existe convite a contratar logo que haja uma referência visual ao produto e ao preço, sem disponibilização imediata de um «mecanismo» efetivo de compra. O Tribunal

[22] *«[…] uma disposição nacional como a que está em causa no processo principal não é suscetível de ser abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva relativa às práticas comerciais desleais se se limitar apenas, como considera o tribunal de reenvio, a regulamentar os relações de concorrência entre os comerciantes e não prosseguir objetivos relacionados com a proteção dos consumidores.»* (Processo C-126/11, *Inno*, n.º 29).

de Justiça também declarou que a diretiva não exclui a menção de preços mínimos, desde que as informações prestadas cumpram o disposto na diretiva, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto. O processo dizia respeito a uma agência de viagens que vendia produtos de férias e que tinha colocado um anúncio num jornal diário com informações limitadas acerca da viagem publicitada. Neste processo, o TJ seguiu a abordagem dos serviços da Comissão no seu documento de orientação, que preconizava um conceito alargado de convite a contratar[23].

No processo C-559/11 (*Pelckmans Turnhout NV*, 4 de outubro de 2012), o TJ clarificou que uma disposição nacional que não visa a proteção dos consumidores não é abrangida pelo âmbito de aplicação da diretiva. O processo dizia respeito à compatibilidade com a diretiva de uma disposição belga que proíbe os profissionais de abrirem as lojas sete dias por semana, exigindo-lhes, portanto, que escolham um dia de fecho semanal. O TJ considerou que esta disposição só tinha por objetivo proteger os interesses dos trabalhadores e empregados do setor da distribuição e não visava proteger os consumidores.

No processo C-428/11 (*Purely Creative e.o.*, 18 de outubro de 2012), o TJ foi chamado, pela primeira vez, a interpretar uma disposição do anexo I da diretiva, em particular o ponto 31, que impede que o profissional dê ao consumidor a impressão falsa de que já ganhou um prémio, quando o consumidor, para reclamar este prémio, deva pagar um montante em dinheiro ou incorrer num custo. Em Inglaterra, várias empresas tinham distribuído correspondência e inserido encartes, incluindo cartões de raspar, em jornais e revistas, informando os beneficiários de que tinham ganho um prémio. A fim de reclamar o prémio, o vencedor devia telefonar para um número de telefone de valor acrescentado, enviar uma mensagem de texto ou enviar uma carta. O TJ considerou que estas práticas são proibidas, mesmo que o custo para o consumidor seja mínimo (como no caso do selo de correio) em comparação com o valor do prémio, e independentemente do facto de o pagamento desses custos representar alguma vantagem para o profissional.

O Tribunal de Justiça está atualmente a apreciar três outros pedidos de decisão prejudicial:

- O processo C-435/11 (*CHS Tour Services*), relativo à interpretação do artigo 5.º da diretiva, em especial para esclarecer se a DPCD exige uma análise separada do requisito da diligência profissional [artigo 5.º, n.º 2, alínea a)] ao apreciar um caso concreto em que se verificaram ações ou omissões enganosas;
- O processo C-265/12 (*Citroën Belux NV*), relativo à compatibilidade com a diretiva (nomeadamente com o artigo 3.º, n.º 9) de uma disposição belga que impede os profissionais de fazerem ofertas conjuntas, quando pelo menos um componente é um serviço financeiro;
- O processo C-281/12 (*Trento Sviluppo Centrale Adriatica*), em que o tribunal de reenvio pretende saber se a DPCD exige que, para se considerar que houve violação da diretiva, além da conduta enganosa, é necessário proceder a uma avaliação separada da distorção substancial do comportamento económico do consumidor.

3.1.2. Iniciativas tomadas pela Comissão

A Comissão tem vindo a tomar medidas, desde o início do processo de transposição, para ajudar as autoridades nacionais e os tribunais a alcançarem uma aplicação uniforme e coerente da diretiva. Trata-se de um objetivo particularmente difícil num domínio caracterizado por diferenças consideráveis entre as políticas, os estilos e as técnicas visando assegurar a aplicação a nível nacional.

[23] Cf. ainda o ponto 3.3.4, sobre convite a contratar e requisitos das informações sobre preços.

3.1.3. Documento de orientação sobre a DPCD

Em dezembro de 2009, os serviços da Comissão publicaram um documento de orientação sobre a aplicação da diretiva[24], a fim de desenvolver um entendimento comum e a convergência das práticas. Este documento, disponível em 22 línguas oficiais da UE, contribuiu para clarificar alguns conceitos fundamentais e disposições consideradas problemáticas, incluindo exemplos práticos sobre o modo de funcionamento da diretiva. Embora este documento não tenha valor jurídico formal (caráter vinculativo), é amplamente utilizado, designadamente no contexto dos processos submetidos à apreciação do TJ[25], bem como pelos tribunais e autoridades nacionais chamados a apreciar casos concretos. O documento de orientação foi concebido como um texto evolutivo a atualizar regularmente, à medida que progride o conhecimento sobre as práticas comerciais desleais.

3.1.4. Base de dados jurídica da DPCD

Em julho de 2011, a Comissão lançou uma base de dados jurídica em linha (a «base de dados da DPCD»)[26]. O desenvolvimento desta base de dados teve início em 2008, juntamente com o documento de orientação, para apoiar a aplicação uniforme e adequada e o cumprimento eficaz da diretiva.

A base de dados é muito vasta e permite que o público aceda de modo convivial a legislação e jurisprudência dos Estados-Membros relacionadas com a diretiva, bem como a outras informações úteis, tais como estudos académicos nesta matéria. Atualmente, contém cerca de 330 artigos jurídicos, 400 processos[27] e 25 outros elementos (tais como estudos e/ou documentos de orientação aprovados pelas autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação). As informações incluídas na base de dados foram organizadas por secções e podem ser filtradas por referência a artigos específicos da diretiva, palavras-chave, jurisprudência e artigos da doutrina. Todas as secções estão interligadas e permitem também fazer comparações entre diferentes Estados-Membros. As secções de cada país incluem uma análise global do sistema nacional de aplicação da legislação.

A Comissão está ainda a trabalhar no desenvolvimento da base de dados da DPCD, que deve ser atualizada periodicamente com nova jurisprudência, artigos jurídicos e outro material. A ideia consiste em criar, a prazo, uma nova base de dados sobre o direito dos consumidores através da fusão da base de dados da DPCD com a base de dados *EU Consumer Law Compendium*[28]. Os serviços da Comissão estão atualmente a avaliar as opções disponíveis para assegurar uma ligação efetiva entre a base de dados da DPCD e o Portal Europeu da Justiça[29].

---

24 Orientações sobre a execução/aplicação da Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais [SEC(2009) 1666, documento de trabalho dos serviços da Comissão], 3 de dezembro de 2009 – http://ec.europa.eu/consumers/rights/docs/Guidance_UCP_Directive_pt.pdf.

25 Cf. nomeadamente as conclusões do Advogado-Geral no processo C-122/10, *Konsumentombudsmannen KO/Ving Sverige AB*, n.os 30 e 40 e nota de rodapé n.º 13.

26 Cf. https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/. Esta base de dados baseia-se na Decisão n.º 1926/2006/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, que institui um programa de ação comunitária no domínio da política dos consumidores (2007-2013), ação 9: Conhecimentos especializados no domínio jurídico e técnico, nomeadamente estudos, para efeitos de acompanhamento e avaliação da transposição, execução e aplicação da legislação de defesa do consumidor pelos Estados-Membros, em especial a Diretiva 2005/29/CE. Esta ação contempla igualmente o desenvolvimento e a manutenção de bases de dados, de acesso fácil e público, que abranjam a aplicação da legislação da UE em matéria de defesa do consumidor.

27 A base de dados contém (maio de 2012) resumos de 158 decisões administrativas e 202 decisões judiciais (incluindo 63 acórdãos de supremos tribunais nacionais).

28 http://www.eu-consumer-law.org/index.html.

29 https://e-justice.europa.eu/home.do.

3.2. Âmbito de aplicação da diretiva

A diretiva tem um âmbito de aplicação muito vasto, como o demonstra a definição de práticas comerciais das empresas face aos consumidores do artigo 2. °, alínea d): *«Qualquer ação, omissão, conduta ou afirmação e as comunicações comerciais, incluindo a publicidade e o* marketing*, por parte de um profissional, em relação direta com a promoção, a venda ou o fornecimento de um produto aos consumidores.»* Produto é definido como *«qualquer bem ou serviço, incluindo bens imóveis, direitos e obrigações»*[30]. A diretiva aplica-se praticamente a todas as transações entre empresas e consumidores e em todos os setores. Além disso, é aplicável não só às fases de publicidade/*marketing* de uma transação, mas também *«durante e após uma transação comercial relacionada com um produto»*[31]. Todavia, a diretiva visa apenas proteger os interesses económicos dos consumidores relativamente a medidas destinadas a classificar, em razão do seu objeto ou efeito, uma prática comercial como desleal, excluindo outros interesses como a saúde e a segurança ou a proteção do ambiente. Os Estados-Membros continuam a poder alargar o âmbito de aplicação da DPCD ou regular, em conformidade com outra legislação da UE, outros tipos de relações. Têm também a faculdade de determinar as consequências das práticas desleais em termos de validade, formação ou efeitos de um contrato, dado que a DPCD não harmoniza o direito contratual[32].

3.2.1. Necessidade de extensão do âmbito de aplicação da DPCD para além das transações entre empresas e consumidores

A extensão do âmbito de aplicação da diretiva para além das transações entre empresas e consumidores foi suscitada principalmente em relação a três tipos de situações. Estão excluídas do âmbito de aplicação da diretiva as transações entre empresas, as transações entre consumidores e as situações em que os consumidores vendem ou fornecem um produto a um profissional. Embora os Estados-Membros continuem a ter a faculdade de regular estas relações contratuais, a maioria optou por aplicar a DPCD mantendo o seu âmbito de aplicação original.

Transações entre empresas

Apenas quatro Estados-Membros aplicam atualmente, com algumas diferenças, a DPCD também às relações entre empresas[33]. A extensão, a nível da UE, do âmbito de aplicação da DPCD às relações entre empresas foi debatida no passado por algumas partes interessadas, principalmente com vista à resolução do problema dos editores de diretórios de empresas enganosos que afetam sobretudo as pequenas empresas e os profissionais independentes. Estas práticas são atualmente proibidas pela Diretiva 2006/114/CE relativa à publicidade enganosa e comparativa. Na sua recente comunicação sobre o funcionamento global desta última diretiva, a Comissão concluiu que os meios disponíveis para a aplicação transfronteiriça devem ser reforçados e o quadro normativo em vigor deve ser revisto de forma a melhor combater estes esquemas[34].

Relações entre consumidores e empresas

---

30 Cf. artigo 2.º, alínea c), da diretiva.

31 Cf. artigo 3.º, n.º 1, da diretiva.

32 Cf. artigo 3.º, n.º 2, da diretiva.

33 Trata-se da Alemanha, Áustria, França e Suécia. No entanto, na Alemanha só o anexo I da diretiva (a «lista negra») se aplica às relações entre empresas, ao passo que em França se aplica exclusivamente o artigo 6.º e o anexo I (limitado às práticas comerciais enganosas).

34 Cf. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Proteger as empresas contra práticas comerciais enganosas e garantir uma aplicação efetiva das normas*, Revisão da Diretiva 2006/114/CE relativa à publicidade enganosa e comparativa, de 27 de novembro de 2012 – COM(2012) 702 final.

As autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação[35] relataram casos em que os consumidores foram vítimas de práticas comerciais desleais ao venderem produtos a profissionais. Foram comunicados casos em que, por exemplo, os consumidores venderam antiguidades e joias (especialmente ouro) a profissionais e foram induzidos em erro pelas indicações destes últimos quanto às características e/ou valor dos bens. Só alguns Estados-Membros[36] apoiam a extensão do âmbito de aplicação da diretiva, mas os restantes não. Um Estado-Membro[37], que aplica a diretiva mantendo o âmbito de aplicação original, sugeriu a adoção de uma interpretação extensiva da diretiva[38], em lugar de proceder a uma alteração legislativa a nível da UE.

Relações entre consumidores

O rápido desenvolvimento de plataformas na Internet levantou a questão de saber se a proteção deve ser reforçada no que respeita às transações entre consumidores. A experiência mostra que o principal problema é, na realidade, causado por profissionais que se fazem passar por consumidores e escondem o seu verdadeiro intento comercial. Estas práticas são já proibidas pela diretiva, que, no ponto 22 do anexo I, proíbe a prática de *«alegar falsamente ou dar a impressão de que o profissional não está a agir para fins relacionados com a sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional, ou apresentar-se falsamente como consumidor»*[39]. Impedir este tipo de práticas é, por conseguinte, mais uma questão de aplicação da DPCD do que uma lacuna da própria diretiva.

Em conclusão, os resultados da consulta mostram que a grande maioria dos Estados-Membros e das partes interessadas[40] não apoia a extensão do âmbito de aplicação da diretiva a nenhuma das três situações atrás referidas. A Comissão considera que não é oportuno neste momento propor essa extensão. Embora o problema específico dos editores de diretórios de empresas enganosos no âmbito das transações entre empresas esteja a ser tratado graças à revisão em curso da diretiva relativa à publicidade enganosa e comparativa, quanto aos outros tipos de relações os Estados-Membros têm a faculdade de regular o setor em causa para responder às especificidades e necessidades nacionais.

3.2.2. Promoções de vendas

A questão das promoções de vendas começou a ser debatida[41] depois de a proposta da Comissão de um regulamento sobre promoções de vendas[42] ter sido retirada em 2006, uma vez que os Estados-Membros não conseguiram chegar a acordo. A proposta incluía uma série de requisitos de informação destinados a garantir a transparência das comunicações comerciais relativas às promoções de vendas e que os beneficiários poderiam obter todas as informações relevantes nelas anunciadas.

---

35 O Office of Fair Trading do Reino Unido.

36 Estónia, Irlanda, Letónia e Roménia.

37 Reino Unido.

38 Por exemplo, mediante clarificação no documento de orientação dos serviços da Comissão.

39 Cf. também o artigo 6.º, n.º 1, alíneas c) e f), da diretiva.

40 Alguns Estados-Membros (por exemplo, Itália e França) e partes interessadas declararam que apoiariam uma extensão do âmbito de aplicação da diretiva apenas para solucionar problemas muito específicos, como as atividades dos editores de diretórios de empresas enganosos. A Roménia considera que estender a DPCD às relações entre empresas levaria a uma abordagem mais coerente relativamente às práticas comerciais que visam tanto as empresas como os consumidores. Os Países Baixos gostariam de estender a DPCD na medida do necessário para proteger as empresas contra o problema das «faturas falsas». A Alemanha, a Áustria e a Suécia, que já aplicam plenamente as disposições da diretiva às transações entre empresas, gostariam que as empresas gozassem do mesmo nível de proteção que os consumidores na UE.

41 Cf., por exemplo, as perguntas parlamentares E-5539/08, E-010017/2010 e E-1704/2011.

42 COM(2001) 546 final de 2.10.2001; proposta alterada COM(2002) 585 final de 25.10.2002.

A DPCD prevê a proteção contra práticas desleais no domínio das promoções de vendas. O artigo 6.º, n.º 1, alínea d), proíbe que os profissionais induzam os consumidores em erro sobre *«o preço ou a forma de cálculo do preço, ou a existência de uma vantagem específica relativamente ao preço»*. As proibições estabelecidas no anexo I incidem sobre práticas promocionais específicas como a publicidade-isco (ponto 5), as ofertas especiais (ponto 7), as promoções com prémios (ponto 19), a organização de concursos com prémios (ponto 31) e a utilização do termo «grátis» (ponto 20).

No processo *Total Belgium*[43], o Tribunal de Justiça confirmou em especial que, devido ao caráter de harmonização plena da diretiva, os Estados-Membros não podem manter em vigor, em matéria de promoções de vendas, disposições nacionais que vão além do disposto na diretiva.

Alguns Estados-Membros e partes interessadas argumentaram que a revogação súbita de determinadas disposições nacionais de promoções de venda pode prejudicar a defesa dos consumidores contra vendas promocionais enganosas a nível nacional[44]. Segundo eles, algumas das disposições nacionais mais rigorosas em vigor (como as que se referem a um «preço de referência» para apreciar se um anúncio de desconto é fiável ou não) seriam de grande utilidade para os consumidores e as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação, apesar de serem neste momento juridicamente incompatíveis com a diretiva[45].

Os resultados da consulta mostram que alguns Estados-Membros e partes interessadas seriam favoráveis a alterações legislativas neste domínio, tanto sob a forma de legislação[46] como excluindo as promoções de vendas do âmbito de aplicação da DPCD[47]. Os restantes Estados-Membros rejeitam expressamente a possibilidade de adotar nova legislação neste domínio, embora alguns deles[48] acolhessem com agrado orientações suplementares da Comissão sobre esta matéria. Das outras partes interessadas, apenas dois representantes empresariais[49], o BEUC, uma organização nacional de defesa do consumidor[50] e um Centro Europeu do Consumidor (CEC)[51] preconizam a adoção de legislação suplementar e salientam que a ausência de normas pormenorizadas gera insegurança jurídica, enquanto a Câmara de Comércio dinamarquesa apoia a exclusão das promoções de vendas do âmbito de aplicação da diretiva, a fim de conferir aos Estados-Membros maior margem de manobra nacional.

A Comissão considera que a maior parte das preocupações suscitadas pelos Estados-Membros e pelas partes interessadas pode ser sanada através de medidas destinadas a reforçar a

---

43 Cf. também os processos C-304/08, *Plus Warenhandelsgesellschaft* (decisão prejudicial – Alemanha), 14 de janeiro de 2010, C-540/08, *Mediaprint Zeitungs* (decisão prejudicial – Áustria), 9 de novembro de 2010, e C-522/08, *Telekomunikacja Polska* (decisão prejudicial – Polónia), 11 de março de 2010.

44 Algumas autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação consideram que a ausência dessas normas pormenorizadas daria azo a insegurança jurídica e tornaria a aplicação demasiado onerosa/ineficaz (por força da DPCD, é necessário demonstrar caso a caso que a venda promocional é enganosa).

45 Seis Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda e Letónia) já alteraram (parcialmente) a respetiva legislação de promoções de vendas, a fim de garantir a conformidade com a diretiva e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça. Neste momento, 13 Estados-Membros continuam a manter em vigor normas mais rigorosas do que a DPCD, quer no que respeita a reduções de preços (Bélgica, Bulgária, Estónia, Finlândia, França, Letónia, Polónia, Portugal e Espanha), quer no que respeita a lotarias comerciais (Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha e Luxemburgo). Existem normas semelhantes na Islândia e Noruega.

46 França, Alemanha, Irlanda, Letónia e Espanha.

47 Bélgica, Dinamarca, Espanha (e Noruega).

48 Eslováquia, Polónia, Bulgária, Países Baixos e Reino Unido.

49 A European Brand Association e a Câmara Federal do Trabalho da Áustria.

50 CLCV: Consommation Logement Cadre de Vie, França.

51 O CEC irlandês.

segurança jurídica e a aplicação uniforme da diretiva neste domínio. Continuar a melhorar o documento de orientação pode ser um dos meios para alcançar este objetivo.

No entanto, a Comissão continuará a acompanhar de perto a aplicação da diretiva neste domínio e a ponderar a adoção de medidas legislativas no futuro, caso se revele necessário.

3.3. Disposições substantivas da diretiva

Esta parte do relatório apresenta uma breve descrição das disposições substantivas da diretiva (em especial os artigos 5.º a 9.º e o anexo I) e das principais questões suscitadas relativamente à sua aplicação nos Estados-Membros.

3.3.1. O conceito de diligência profissional

O artigo 5.º, n.º 2, constitui a «cláusula geral» da DPCD, uma vez que prevê uma proibição geral das práticas comerciais desleais. Estabelece dois critérios cumulativos para avaliar se uma prática comercial deve ser considerada desleal, a saber:

- se for contrária às exigências relativas à diligência profissional;
- e se distorcer ou for suscetível de distorcer de maneira substancial o comportamento económico do consumidor médio.

A diligência profissional é definida como *«o padrão de competência especializada e de cuidado que se pode razoavelmente esperar de um profissional em relação aos consumidores, avaliado de acordo com a prática de mercado honesta e/ou o princípio geral da boa fé no âmbito da atividade do profissional»*. Este conceito abrange princípios já bem estabelecidos nas legislações dos Estados-Membros, como por exemplo a «prática de mercado honesta» e a «boa fé», dando importância acrescida a valores normativos aplicados especificamente num determinado domínio de atividade.

O conceito de diligência profissional foi transposto de forma correta pela maioria dos Estados-Membros. Ao que parece, alguns Estados-Membros preferiram manter os conceitos de «boas práticas» ou de «boas práticas de mercado»[52]. Neste contexto, a Comissão está atualmente em contacto com os Estados-Membros em causa a fim de garantir que estes conceitos não conduzem a uma interpretação mais restritiva do que o requerido pela DPCD.

Uma questão levantada por algumas autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação era a de saber se, para sancionar um profissional por uma violação do disposto nos artigos 6.º a 9.º da DPCD, deve ser demonstrado que a sua conduta violou a «diligência profissional». A Comissão considera que não existe essa necessidade e que a diligência profissional é automaticamente violada no caso de ações ou omissões enganosas ou de práticas agressivas. Em contrapartida, o artigo 5.º pode ser aplicado como uma disposição autónoma, como «rede de segurança», para garantir que qualquer prática desleal não abrangida pelas restantes disposições da diretiva possa ser sancionada[53].

---

52 Por exemplo, Polónia, Dinamarca e Suécia.

53 Um exemplo desta situação verifica-se no caso de uma autoridade nacional responsável pela aplicação da legislação considerar que a prática de interrupção do abastecimento de água sem qualquer comunicação prévia não respeita o requisito da diligência profissional. Esta autoridade considerou, tendo em conta a importância do serviço de abastecimento de água, que se esperava do profissional um maior grau de diligência profissional e que este deveria ter adotado medidas específicas antes da interrupção do abastecimento de água. Autoridade da Concorrência italiana (AGCM), decisão de 12 de março de 2009, PS 166 – *Acea distacco fornitura d'acqua*.

Na sequência de um recente pedido de decisão prejudicial[54], aguarda-se o parecer do Tribunal de Justiça quanto à necessidade de apreciar separadamente o requisito da diligência profissional ao avaliar práticas comerciais desleais (artigos 6.º a 9.º).

3.3.2. Proteção dos consumidores vulneráveis

O artigo 5.º, n.º 3, prevê a proteção específica de consumidores particularmente vulneráveis devido a doença mental ou física, idade ou credulidade, se a prática comercial em questão distorcer o seu comportamento económico, de uma forma que o profissional poderia razoavelmente ter previsto.

Uma categoria específica de consumidores vulneráveis, as crianças, beneficiam de proteção adicional, prevista no anexo I, cujo ponto 28 proíbe expressamente a prática de *«incluir num anúncio publicitário uma exortação direta às crianças no sentido de comprarem ou convencerem os pais ou outros adultos a comprar-lhes os produtos anunciados»*.

As respostas à consulta não assinalaram problemas significativos em relação a consumidores vulneráveis. O Reino Unido não defende uma revisão, mas afirma que, caso a diretiva fosse revista, poderiam ser aditadas disposições destinadas a proteger os mais idosos contra determinadas práticas agressivas. A Dinamarca sublinha que são frequentes as práticas agressivas que visam as crianças no domínio dos jogos em linha. Apenas dois Estados-Membros apoiam a aprovação de legislação suplementar para melhorar a proteção contratual das crianças, que é um problema que não pode ser resolvido com a DPCD[55].

A experiência e os dados recolhidos mostram que devem ser envidados mais esforços para reforçar a aplicação e o cumprimento da DPCD no que se refere aos consumidores vulneráveis, tais como os idosos, as crianças/adolescentes e outras categorias de cidadãos que se encontram numa situação de fragilidade[56].

A ação conjunta de fiscalização (*sweep*)[57] realizada em 2008 pelas autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação, no contexto do Regulamento CPC, revelou, por exemplo, que mais de metade dos sítios da Internet investigados visam especificamente adolescentes e crianças. Após 18 meses de investigação a nível nacional, 70 % destes sítios foram corrigidos ou fechados. Os resultados da primeira fase da ação conjunta de fiscalização de 2012, relativa a conteúdos digitais, revelaram que os menores são ainda visados por sítios Internet, que não parecem respeitar as normas de defesa do consumidor, sendo os menores frequentemente levados a comprar artigos relacionados com jogos alegadamente gratuitos[58].

---

54 C-435/11, *CHS Tour Services*.

55 A Dinamarca e os Países Baixos defendem o reforço da proteção dos consumidores vulneráveis através de legislação, mas não sugerem soluções/opções específicas.

56 Tal como se sublinha na Agenda do Consumidor Europeu, é necessário assegurar que os consumidores vulneráveis estão protegidos contra os riscos decorrentes dos efeitos da crise económica, o envelhecimento da população e a crescente complexidade dos mercados digitais, juntamente com as dificuldades que alguns consumidores podem enfrentar para dominar o ambiente digital.

57 Cf. ponto 4 do presente relatório.

58 A ação conjunta de fiscalização realizada em 2008 incidiu sobre sítios de toques e melodias, fundos de ecrã e outros serviços de telefonia móvel. Verificou-se que 301 sítios, entre os mais de 500 fiscalizados durante este exercício, violavam gravemente a legislação de defesa do consumidor da UE. E que mais de metade deles visavam especificamente adolescentes e crianças. Os três principais problemas assinalados foram: preço pouco claro, ausência de informações completas e publicidade enganosa (nomeadamente, anunciar falsamente que alguns toques de chamada são «grátis», quando na verdade o consumidor está a subscrever uma assinatura paga). Cf. em http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm os resultados da primeira fase da ação conjunta de fiscalização de 2012 sobre os conteúdos digitais.

3.3.3. Artigo 6.º – Ações enganosas

Nos termos do artigo 6.º da diretiva, uma ação enganosa ocorre quando uma prática induzir em erro pelas informações que contém ou pela sua apresentação enganosa, e conduz ou é suscetível de conduzir o consumidor médio a tomar uma decisão de transação que de outro modo não tomaria. Esta disposição, juntamente com o artigo 7.º relativo às omissões enganosas, é de longe a mais utilizada para efeitos de aplicação efetiva a nível nacional.

As respostas à consulta mostram que os Estados-Membros não encontraram, até agora, problemas específicos com a aplicação do artigo 6.º. As práticas mais frequentemente mencionadas pelos inquiridos na consulta dizem respeito a informações falsas sobre as principais características e/ou o preço do produto ou serviço oferecido para venda nos domínios dos serviços de Internet e de telecomunicações (por exemplo, velocidade de banda larga), serviços financeiros (por exemplo, crédito ao consumo, seguros de vida), turismo (por exemplo, prestação de serviços de alojamento, incluindo taxas associadas aos cartões de crédito em matéria de hotelaria, *timeshare* e produtos afins), transportes aéreos e comércio eletrónico.

Um exemplo recente da aplicação do artigo 6.º, n.º 1, alínea g) (que proíbe os profissionais de induzir os consumidores em erro sobre os seus direitos estabelecidos noutra legislação), é particularmente interessante, uma vez que se tratava de uma prática com impacto a nível da UE. Uma empresa líder de mercado no setor dos dispositivos eletrónicos foi multada por uma autoridade nacional responsável pela aplicação da legislação por oferecer aos consumidores uma garantia comercial paga que incluía serviços a que já estavam habilitados gratuitamente por lei[59].

A proteção conferida pelo artigo 6.º é vasta e foi invocada, por exemplo, mesmo em questões politicamente sensíveis em matéria comercial, como no caso dos produtos importados de territórios cuja soberania nacional é disputada e em que existe um risco de os consumidores poderem ser induzidos em erro quanto à origem geográfica ou comercial real do produto, em eventual violação do artigo 6.º, n.º 1, alínea b).

Uma questão que foi suscitada com veemência por uma associação profissional[60] diz respeito à adequação do artigo 6.º, n.º 2, e da sua alínea a), para sancionar a prática de imitação de embalagens (*copycat packaging*). Esta prática consiste na conceção de embalagens de um produto (ou o seu revestimento ou formas de apresentação) de modo a conferir-lhe aspeto semelhante ao de uma marca concorrente bem conhecida. Estas embalagens são diferentes das embalagens falsificadas, pois normalmente não envolvem a cópia das marcas. O problema tem afetado países em que as medidas corretivas contra a concorrência desleal parecem não ser satisfatórias e os concorrentes veem a DPCD como um possível instrumento para instaurar uma ação judicial. Os serviços da Comissão já abordaram esta questão no documento de orientação de 2009. A Comissão apoiará ações de fiscalização mais severas nesta matéria sempre que as práticas em questão induzirem os consumidores em erro.

---

59 Decisão da Autoridade da Concorrência italiana (AGCM) PS7256 – *Comet-Apple Prodotti in garanzia Provvedimento n. 23193*, 27 de dezembro de 2011 – A empresa objeto do inquérito oferecia uma garantia comercial que incluía serviços a que os consumidores já têm direito por força da Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de maio de 1999, relativa a certos aspetos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas (ou seja, 2 anos de garantia junto do vendedor em caso de falta de conformidade). A Comissão apoiou os esforços das associações de consumidores, suscitando esta questão no contexto da rede CPC das autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação e por escrito (numa carta da Vice-Presidente Reding de 21 de setembro de 2012) a todos os Ministros da UE responsáveis pela defesa do consumidor, a fim de assegurar uma aplicação coordenada quando surgem problemas recorrentes em diferentes Estados-Membros.

60 AIM (European Brands Association). .

3.3.4. Artigo 7.º, n.º 4 – Ofertas comerciais e requisitos de informação sobre preços

Os profissionais podem optar por mencionar o preço nos seus anúncios publicitários. No entanto, todas as comunicações comerciais que incluam o preço são consideradas «convites a contratar» pela DPCD[61]: nestes casos, segundo o artigo 7.º, n.º 4, da diretiva, os profissionais são obrigados a cumprir uma série de requisitos específicos de informação.

O convite a contratar é, na verdade, um momento essencial para a tomada de decisão do consumidor e uma forma típica de anunciar e oferecer produtos e serviços aos consumidores, também no ambiente em linha. Dada a sua natureza, trata-se de uma forma direta e imediata de promoção do produto, desencadeando uma reação mais impulsiva do consumidor e expondo-o assim a maiores riscos. O objetivo do disposto no artigo 7.º, n.º 4, consiste, assim, em garantir que, sempre que façam ofertas comerciais aos consumidores, os profissionais disponibilizem simultaneamente, de forma inteligível e não ambígua, dados suficientes e que não os induzam em erro omitindo informações importantes. Estes requisitos dizem respeito a: características principais do produto, endereço geográfico do profissional, preço total, modalidades de pagamento, expedição, execução e tratamento das reclamações e, se aplicável, a existência do direito de retratação ou de anulação. Estes requisitos devem ser conjugados com os requisitos de informação previstos na diretiva relativa aos direitos dos consumidores[62] e no artigo 5.º da diretiva relativa ao comércio eletrónico[63].

Os serviços da Comissão defendiam, no documento de orientação, um conceito amplo de convite a contratar, com aplicação flexível e proporcionada dos requisitos de informação, considerando, no entanto, que o «mecanismo» de compra (por exemplo, a possibilidade de fazer uma reserva em linha) não é necessário para desencadear a aplicação dos requisitos de informação[64].

O TJUE, numa decisão prejudicial[65], seguiu esta abordagem e confirmou que *«existe um convite a contratar […] sem que seja necessário que a comunicação comercial comporte igualmente um meio concreto de adquirir o produto ou surja associada a essa possibilidade ou por ocasião desta»*. O litígio envolvia o Provedor dos Consumidores sueco e uma agência de viagens (Ving) que vendia produtos de férias, também através da Internet, na Suécia. Em resposta à questão de saber se a Ving havia indicado as características principais do produto na medida adequada ao meio de comunicação e ao produto em causa, o TJ decidiu que, embora coubesse ao tribunal nacional apreciar a situação concreta, *«uma representação nominativa ou visual do produto permite preencher o requisito relativo à indicação das características do produto»* e que uma referência ao sítio Internet do profissional pode ser

61 Cf. artigo 2.º, alínea i).

62 Diretiva 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

63 Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio eletrónico, no mercado interno («Diretiva sobre comércio eletrónico»).

64 A principal preocupação inicial suscitada pelas partes interessadas durante a fase de transposição da diretiva era que uma abordagem rígida (tipo «lista de controlo») na aplicação destes requisitos poderia conduzir a um encargo desproporcionado para os profissionais e anunciantes. Visto que o convite a contratar é um conceito novo, não era claro, por exemplo, em que medida a apresentação das «características principais» seria adequada relativamente ao meio utilizado para a publicidade e o produto em causa [cf. artigo 7.º, n.º 4, alínea a)]. A Federação Mundial dos Anunciantes defendia, assim, que a aplicação dos requisitos de informação se limitasse apenas aos casos em que, juntamente com o convite a contratar, fosse disponibilizado ao consumidor um «mecanismo» para efetuar uma compra.

65 Processo C-122/10, *Konsumentombudsmannen/Ving Sverige AB*, 12 de maio de 2011.

utilizada, em determinadas circunstâncias, para fornecer certas informações sobre as principais características do produto.

O artigo 7.º, n.º 4, alínea c), da DPCD exige especificamente que os profissionais apresentem o preço (final), incluindo impostos ou taxas, ou, se o preço não puder ser razoavelmente calculado de forma antecipada, a maneira como é calculado. No acórdão *Ving Sverige*, o TJ considerou que a inclusão de um «preço mínimo» num convite a contratar não constitui, em si, uma violação da DPCD, desde que, à luz de todos os factos e circunstâncias de cada caso, incluindo a natureza e as características do produto e o meio comercial de comunicação utilizado, tal «preço mínimo»[66] permita ao consumidor tomar uma decisão esclarecida.

O Regulamento de 2008 sobre serviços aéreos[67] veio complementar a DPCD, ao acrescentar um conjunto de disposições que visam garantir que o preço dos bilhetes de avião é transparente durante o processo de reserva e na publicidade. Em especial, determina que *«o preço final a pagar deve ser sempre indicado e deve incluir a tarifa aérea de passageiros ou de carga aplicável, bem como todos os impostos, encargos, sobretaxas e taxas aplicáveis que sejam impreteríveis e previsíveis no momento da publicação»*. A diretiva relativa aos direitos dos consumidores[68], recentemente adotada, inclui disposições sobre o estabelecimento de preços e taxas que se aplicam também ao setor do transporte aéreo.

Embora seja consensual que o preço publicitado deve incluir, desde o início[69], todas as taxas e encargos aplicáveis, as respostas de várias partes interessadas[70] sugere que os requisitos em matéria de preços são muitas vezes negligenciados nos convites a contratar.

Em 2007, a primeira ação conjunta de fiscalização organizada no âmbito do Regulamento CPC incidiu sobre os sítios Internet de venda de bilhetes de avião. As autoridades de 15 Estados-Membros e da Noruega investigaram 386 sítios, dos quais 145 continham irregularidades. As três principais anomalias detetadas foram a indicação enganosa de preços, a falta de informações sobre a disponibilidade das ofertas e as irregularidades relacionadas com a apresentação das cláusulas contratuais.

Um estudo recente sobre a transparência dos preços no setor do transporte aéreo[71] concluiu que muitas companhias aéreas apresentam o preço sem indicação impostos, taxas e encargos, embora muitas delas acrescentem, como opcionais, encargos que são, de facto, inevitáveis (por exemplo, meio de pagamento gratuito apenas se for utilizado o cartão de crédito da própria companhia aérea). O problema tem repercussões particularmente negativas na fase em que os consumidores comparam os preços para formar a sua decisão[72].

---

66 O preço mais baixo a que o produto anunciado ou categoria de produtos podem ser comprados, embora o produto anunciado/categoria de produtos estejam também disponíveis a preços que não são indicados (por exemplo, bilhetes para Paris disponíveis «a partir de 100 euros»).

67 Cf. nomeadamente o artigo 23.º do Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativo a regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade (reformulação).

68 Cf. nomeadamente os artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 19.º e 22.º desta diretiva.

69 Desde o momento em que o profissional faz um «convite a contratar» na aceção do artigo 7.º, n.º 4, da diretiva.

70 8 associações de consumidores, 11 CEC e 10 organizações empresariais assinalaram problemas em matéria de preços.

71 Estudo da Steer Davies Gleave (2011), encomendado pela Comissão Europeia, sobre a transparência dos preços no setor do transporte aéreo, que avaliou a conformidade de sítios Internet com os requisitos de informação de cinco textos legislativos da UE, incluindo a Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais. O estudo recomenda que sejam envidados esforços a nível da aplicação e não da alteração da legislação em vigor.

72 Um estudo da OFT sobre a publicidade dos preços investigou se o modo como os preços são apresentados aos consumidores influencia a sua tomada de decisões e o seu nível de vida. Os resultados

As autoridades de, pelo menos, dois Estados-Membros efetuaram recentemente ações de fiscalização de várias companhias aéreas para evitar que estas apresentem aos consumidores preços fracionados em várias componentes («divisão do preço») ou que revelem o preço total apenas no final do processo de reserva («preço a conta-gotas»). As investigações incidiram sobre as sobretaxas aplicadas aos cartões de crédito e de débito: em consequência, no Reino Unido[73], 12 companhias aéreas concordaram em incluir as sobretaxas aplicadas aos cartões de débito no preço total e em torná-las mais visíveis durante a reserva em linha; em Itália, seis companhias aéreas foram sancionadas e concordaram em incluir estas taxas no preço anunciado até ao final de 2012[74].

Os dados disponíveis demonstram que a utilização recorrente de informações incorretas de preços nos convites a contratar não depende de uma lacuna existente no quadro normativo vigente a nível da UE[75], que em breve será ainda mais severo: é também evidente que as autoridades nacionais se deparam com dificuldades para reagir a tais violações, nos casos em que o profissional se encontre no estrangeiro, tal como acontece em relação a outras práticas desleais. Seria possível introduzir melhoramentos neste domínio se a Comissão assumisse um papel mais proeminente no apoio de ações nacionais de fiscalização e na promoção de uma cooperação reforçada em matéria de repressão transfronteiriça das infrações[76]. Os resultados da consulta confirmam que não há necessidade de ponderar, nesta fase, a adoção de medidas legislativas[77].

---

demonstraram que a apresentação de preços a conta-gotas (também referida como estabelecimento faseado de preços) – em que os consumidores veem apenas uma parte do preço total, sendo acrescentados montantes ao longo do processo de compra – representa a maior perda do nível de vida em média, que pode atingir 15 %. OFT (2010), *Advertising of prices*, http://www.oft.gov.uk/OFTwork/markets-work/advertising-prices/.

73 Referência do processo: *Airline payment surcharges* – CRE-E/27017, (julho de 2012) – http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/card-surcharges/.

74 Cf. *Provvedimenti Autorita Garante per la Concorrenza ed il Mercato* PS/4261, PS/5530, PS/3773, PS/892, PS/6147, PS/5667, PS/7430, PS/3771, PS/7505, PS/7493 e PS/7383 – http://www.agcm.it/consumatore.html.

75 As conclusões da comunicação sobre a aplicação da diretiva relativa à indicação de preços adotada pela Comissão em 2006 indicam que não se verificaram problemas significativos de transposição em nenhum Estado-Membro e que, de modo geral, a diretiva contribuiu para aumentar a proteção dos consumidores. Mais recentemente, na primavera de 2012, foi realizada uma consulta junto dos Estados-Membros destinada a ajudar a Comissão a avaliar a eficácia global que a diretiva tem hoje. Os resultados revelaram que os Estados-Membros: i) não têm conhecimento de quaisquer problemas transfronteiriços relacionados com a aplicação da diretiva (que não tem uma dimensão transfronteiriça considerável); ii) recorrem amplamente às derrogações previstas na diretiva (ou seja, a isenção para os serviços, vendas em leilão e vendas de objetos de arte e antiguidades e uma derrogação temporária para aplicar a diretiva às pequenas empresas); iii) apoiam uma harmonização mínima neste domínio (mais de 10 Estados-Membros adotaram ou mantiveram disposições nacionais que preveem um nível mais elevado de proteção do consumidor no que respeita à indicação dos preços). A grande maioria dos Estados-Membros respondeu que efetua controlos periódicos e sistemáticos no mercado e que existem sanções eficazes (sob a forma de coimas) a nível nacional em caso de violação desta diretiva. Poderá ser necessário um exame mais aprofundado a este respeito.

76 A França e a Itália, por exemplo, indicaram, no contexto dos seus diálogos de trabalho com a Comissão, que os pedidos de cooperação sobre questões relativas aos preços foram, pelo menos num caso, recusados pelos Estados-Membros (nomeadamente a Irlanda, no setor aéreo), que consideraram que as práticas em questão não seriam suscetíveis de prejudicar o «interesse coletivo dos consumidores», como exige o Regulamento CPC.

77 Apenas seis Estados-Membros (Bélgica, Finlândia, Irlanda, Lituânia, Roménia e Países Baixos), além da Islândia e da Noruega, apoiam a adoção de mais legislação no domínio dos requisitos de preços, embora por razões diferentes (nomeadamente, para esclarecer quando é que as informações sobre os preços são «materiais» e para garantir que o preço por unidade é referido na publicidade).

3.3.5. Artigos 8.º e 9.º – Práticas agressivas

Introduzindo uma inovação a nível da UE, a diretiva harmoniza o conceito de práticas comerciais agressivas. Estas práticas são tratadas nos artigos 8.º e 9.º da DPCD e proíbem os profissionais de adotar técnicas de venda que prejudiquem a liberdade de escolha do consumidor, distorcendo assim o seu comportamento económico.

Constituem práticas agressivas, na aceção da diretiva, as que recorrem ao assédio, à coação, à força física ou a influência indevida. Podem incluir os comportamentos na fase da comercialização, mas também práticas que ocorrem durante ou após a transação.

As práticas agressivas referem-se a condutas que já se encontravam abrangidas por outra legislação dos Estados-Membros, incluindo o direito contratual e o direito penal. A este respeito, a diretiva introduziu um elemento adicional de proteção que pode ser acionado pelas autoridades públicas, mas sem necessariamente dar início a um processo penal ou civil.

Os comportamentos objeto das alíneas c), d) e e) do artigo 9.º são especialmente relevantes neste contexto. A alínea c) proíbe práticas que exerçam influência indevida sobre os consumidores, como o aproveitamento pelo profissional de qualquer infortúnio ou circunstância específica de que tenha conhecimento com o objetivo de influenciar a decisão do consumidor em relação ao produto. A alínea d) proíbe os profissionais de imporem entraves extracontratuais desproporcionados que afetem o exercício por parte dos consumidores dos direitos contratuais que lhes assistem, incluindo o de resolver o contrato ou o de trocar de produto ou de fornecedor. A alínea e) contempla qualquer ameaça de intentar uma ação quando tal não seja legalmente possível.

A alínea d) do artigo 9.º tem sido muito útil especialmente nos domínios das telecomunicações e da energia, para suprimir os entraves extracontratuais à mudança de fornecedor. Foram assinalados casos em que, por exemplo, os operadores de telecomunicações atrasaram indevidamente a migração de consumidores para outros fornecedores[78] ou em que os fornecedores de energia tornaram difícil o exercício do direito de rescisão por parte dos consumidores[79].

As práticas agressivas comunicadas pelos Estados-Membros e as partes interessados em resposta à consulta ocorreram sobretudo nas vendas porta a porta ou outras vendas fora do estabelecimento comercial. Os Centros Europeus do Consumidor (CEC), que recebem muitas queixas de particulares, encontram práticas agressivas frequentes no setor do *timeshare* (clubes de férias e práticas conexas[80]) e, com menor frequência, na venda de bens de consumo fora do estabelecimento comercial (designadamente móveis, eletrónica, produtos de saúde ou alimentares).

As normas gerais dos artigos 8.º e 9.º sobre práticas agressivas são complementadas por oito práticas agressivas específicas enumeradas na «lista negra», que são proibidas em quaisquer circunstâncias[81].

3.3.6. Anexo I – «Lista negra» de práticas proibidas

O anexo I da DPCD inclui uma lista das práticas comerciais que devem ser consideradas desleais em quaisquer circunstâncias e que, por conseguinte, são proibidas. A lista foi

78 Itália, AGCM, 2009, PS1270 – Vodafone – *Ostacoli alla migrazione e retention ingannevole*, Provvedimento n. 19756.

79 Itália, AGCM, 2008, PS91 – Enel Energia – *Richiesta cambio fornitore*, Provvedimento n. 18829.

80 Os dados a que os serviços da Comissão tiveram acesso mostram que os consumidores estão expostos a várias formas de pressão para celebrar contratos.

81 DPCD, anexo I, n.os 24 a 31.

elaborada para prevenir práticas que são consideradas, por experiência, desleais e para permitir que as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação, os profissionais de *marketing* e os clientes as identifiquem, reforçando assim a segurança jurídica.

Tal como se refere no considerando 17 da diretiva, estas são as únicas práticas comerciais que podem ser consideradas desleais sem recurso a uma avaliação casuística nos termos dos artigos 5.º a 9.º. Por outras palavras, se ficar provado que o profissional recorreu efetivamente à prática, as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação não precisarão de examinar se existiu distorção substancial (ou seja, não devem ter em conta o impacto da prática no comportamento económico do consumidor médio) para atuar e proibir ou sancionar a prática.

A aplicação da diretiva mostra que a «lista negra» se revelou uma boa ferramenta à disposição das autoridades responsáveis pela aplicação da legislação.

Entre as disposições mais utilizadas da «lista negra» encontram-se:

O ponto 5 sobre a «publicidade-isco» e o ponto 6 sobre «isco e troca», que impedem os profissionais de fazer ofertas especialmente aliciantes de produtos e serviços, a fim de atrair os consumidores ao seu sítio ou loja ou com a intenção de lhes vender um produto diferente. Esta disposição foi utilizada, por exemplo, no setor do transporte aéreo para impedir que as companhias anunciassem condições que só podem garantir em relação a um número ínfimo de consumidores, tendo em conta a dimensão da publicidade;

O ponto 10, segundo o qual os direitos do consumidor previstos na lei não podem ser apresentados como uma característica própria da oferta proposta pelo profissional. Esta proibição foi particularmente útil para a resolução de casos em que os profissionais apresentavam a garantia legal contra a falta de conformidade como uma mais-valia do seu produto;

O ponto 20, que proíbe os profissionais de descrever um produto como «grátis» quando não é o caso. Esta disposição tem sido utilizada em relação a uma prática frequentemente denunciada, dirigida sobretudo aos consumidores vulneráveis (adolescentes) em sítios Internet que propõem toques e melodias «gratuitos» para telemóveis, quando na realidade os consumidores subscrevem uma assinatura paga[82]. Os serviços da Comissão clarificaram a aplicação desta disposição às ofertas conjuntas (por exemplo, «compre um e leve dois») no documento de orientação;

O ponto 17, *«alegar falsamente que um produto é capaz de curar doenças, disfunções e malformações»*, que tem sido utilizado, juntamente com o artigo 6.º da DPCD, para impedir práticas desleais no domínio dos produtos cosméticos, nomeadamente;

O ponto 31, que proíbe a transmissão de uma *«impressão falsa de que o consumidor já ganhou, vai ganhar […] um prémio ou outra vantagem quando […] não existe qualquer prémio ou vantagem ou […] a prática de atos para reclamar o prémio […] implica, para o consumidor, pagar um montante em dinheiro ou incorrer num custo»*. Tem sido utilizado para proibir práticas, incluindo fraudes, que levavam os consumidores a pagar somas consideráveis para receber um prémio que não existia ou tinha um valor inferior aos montantes pagos. As autoridades responsáveis pela aplicação da legislação debateram o modo de interpretar a frase *«implica, para o consumidor, pagar um montante em dinheiro ou incorrer num custo»* e, em especial, se o facto de o consumidor ter de fazer uma chamada telefónica a preços locais

[82] Na ação conjunta de fiscalização de 2008, que teve por alvo sítios Internet que vendiam toques e melodias de telefone móvel, 301 dos mais de 500 sítios fiscalizados durante este exercício foram considerados em situação de violação grave da legislação de defesa do consumidor da UE, incluindo o ponto 20 do anexo I. Cf. ponto 3.3.2 relativo aos consumidores vulneráveis.

normais ou de comprar um selo do correio para reclamar o prémio violaria o disposto na diretiva. O TJUE clarificou este ponto, excluindo a possibilidade de impor quaisquer custos, mesmo mínimos, aos consumidores (como no caso de um selo)[83].

Uma associação profissional[84], que representa vários operadores de sistemas de comercialização a vários níveis, considera que a harmonização das regras em matéria de sistemas de venda em pirâmide, prevista no anexo I, ponto 14, é adequada e revelou-se muito benéfica, permitindo-lhes criar um único modelo comercial, que poderia ser válido em toda a UE, numa espécie de «balcão único». A outra grande associação de venda direta[85] tem uma posição semelhante e considera que o quadro normativo em vigor é completo. Uma empresa ativa no setor da venda direta sugeriu, nos seus contactos com os serviços da Comissão, que, no contexto das vendas em pirâmide, não deveria haver qualquer distinção entre consumidores e profissionais, e que os Estados-Membros devem ser incentivados a aplicar as disposições nacionais de transposição do anexo I (ponto 14) da DPCD *mutatis mutandis* aos sistemas de promoção em pirâmide entre empresas. Segundo a Comissão, não é necessário neste momento harmonizar ainda mais os sistemas de venda em pirâmide[86].

À luz da experiência das autoridades responsáveis pela aplicação da legislação e das respostas à consulta, não é necessário, na presente fase, alterar a «lista negra». Não foram identificadas novas práticas não abrangidas pela diretiva. Porém, é importante garantir que os critérios e conceitos constantes do anexo I são interpretados de maneira uniforme, o que pode ser feito através da melhoria do documento de orientação e da base de dados da DPCD.

3.4. APLICAÇÃO DA DIRETIVA A PRÁTICAS COMERCIAIS E SETORES ESPECÍFICOS

3.4.1. Declarações ambientais

As expressões «declarações ambientais» ou «declarações ecológicas» remetem para a prática de sugerir ou, de outro modo, dar a impressão (no contexto de uma comunicação comercial, da comercialização ou da publicidade) de que um produto ou serviço é amigo do ambiente (ou seja, que tem impacto positivo no ambiente) ou é menos nocivo para o ambiente do que os produtos ou serviços da concorrência.

A crescente utilização das declarações ambientais como instrumento de *marketing* e publicidade reflete o aumento da consciência ambiental da população. Estas declarações podem referir-se à forma como os produtos são produzidos, embalados, distribuídos, utilizados, consumidos e/ou eliminados.

Para além dos aspetos abrangidos por legislação específica da UE (por exemplo, rótulos «bio» ou «eco»)[87], a DPCD é o principal instrumento de legislação horizontal para apreciar as

---

83 C-428/11 *Purely Creative e outros* – cf. ponto 3.1.1 do presente relatório.

84 SELDIA, Associação Europeia da Venda Direta.

85 DSE, Direct Selling Europe.

86 Não foram suscitadas preocupações em relação ao ponto 14 do anexo I por associações de consumidores ou outras partes interessadas.

87 Regulamento (CE) n.º 834/2007 do Conselho, de 28 de junho de 2007, relativo à produção biológica e à rotulagem dos produtos biológicos e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 2092/91, JO L 189 de 20.6.2007, pp. 1-23. Outros exemplos de legislação específica são a Diretiva 2010/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, relativa à indicação do consumo de energia e de outros recursos por parte dos produtos relacionados com a energia, por meio de rotulagem e outras indicações uniformes relativas aos produtos, e o Regulamento (CE) n.º 1222/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2009, relativo à rotulagem dos pneus no que respeita à eficiência energética e a outros parâmetros essenciais.

declarações ambientais e determinar se são enganosas no seu conteúdo ou no modo como são apresentadas aos consumidores[88].

Nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alíneas a) e b), da diretiva, as autoridades nacionais devem efetuar uma apreciação caso a caso da prática em questão, do conteúdo da declaração ambiental e do seu impacto na decisão de compra do consumidor médio. Como os serviços da Comissão explicaram no documento de orientação[89], a aplicação das disposições da diretiva às declarações ambientais pode ser resumida em dois grandes princípios:

- Com base nas disposições gerais da diretiva, os profissionais devem, sobretudo, apresentar as declarações ecológicas de forma específica, exata e não ambígua;
- Os profissionais devem dispor de dados científicos que confirmem as suas declarações e devem estar prontos a fornecer estes dados, de forma inteligível, caso as declarações sejam contestadas.

Além disso, o anexo I da diretiva inclui um certo número de práticas que são particularmente relevantes no que se refere às declarações ambientais e que são proibidas, independentemente dos efeitos que tiverem sobre o comportamento do consumidor. Dizem respeito à utilização não autorizada de logótipos (ponto 2), às falsas aprovações ou reconhecimento por organismos públicos (ponto 4), à afirmação falsa de ser signatário de um código de conduta (ponto 1) ou à afirmação falsa de que um código de conduta foi aprovado por um organismo público ou privado (ponto 3).

Para reforçar a regulamentação sobre as declarações ambientais seria necessário proceder à revisão da DPCD ou adotar outra legislação (específica) da UE. Apesar de alguns Estados-Membros[90] poderem estar interessados na adoção de normas mais específicas em matéria de declarações ambientais a nível nacional, é geralmente aceite que a forma como este aspeto cada vez mais importante da publicidade é tratado na UE não deve ser prejudicado pela fragmentação. Os resultados da consulta mostram que os Estados-Membros e as partes interessadas estão geralmente satisfeitos com o quadro normativo em vigor e consideram que os instrumentos previstos na diretiva e nas orientações dos serviços da Comissão são suficientes para avaliar as declarações ambientais. Apenas alguns Estados-Membros[91] estariam dispostos a reforçar a regulamentação deste setor através da DPCD.

No entanto, algumas partes interessadas sugeriram que, apesar do dispositivo de proteção jurídica atual, as declarações ecológicas ainda são utilizadas de forma pouco responsável, sendo frequentemente muito gerais, vagas e pouco precisas[92]. As associações de consumidores[93] alegam que uma dificuldade adicional consiste na verificação da veracidade das declarações, especialmente nos setores da energia, cosméticos, automóvel e detergentes.

A utilização credível e responsável das declarações ecológicas na publicidade é extremamente importante, visto que elas podem orientar as preferências dos consumidores e contribuir,

---

88 Como se refere no considerando 10, a diretiva «*assegura a proteção dos consumidores nos casos em que não exista legislação setorial específica ao nível comunitário e proíbe os profissionais de criarem uma falsa imagem da natureza dos produtos*».

89 Orientações sobre a execução/aplicação da Diretiva 2005/29/CE relativa às práticas comerciais desleais [SEC(2009) 1666, documento de trabalho dos serviços da Comissão], 3 de dezembro de 2009.

90 Por exemplo, a França.

91 Bélgica, França, Lituânia, Portugal e Eslovénia.

92 Por exemplo, entre as expressões comummente utilizadas encontram-se: «amigo do ambiente, biodegradável, neutro em termos de carbono, verde, sustentável, natural, eficiente do ponto de vista energético, não tóxico, sem poluentes, limpo, emissões nulas, ético e justo».

93 Por exemplo, o Gabinete Europeu das Uniões de Consumidores (BEUC).

assim, para uma economia mais sustentável, em sintonia com a estratégia Europa 2020 e a Agenda do Consumidor Europeu.

A Comissão considera que os problemas identificados relativamente à utilização de declarações ecológicas podem ser resolvidos através de medidas relacionadas com a aplicação efetiva e a elaboração de boas práticas, mais do que através de alterações legislativa da DPCD. Deste modo, a Comissão apoiará a aplicação adequada e coerente, nomeadamente mediante a redação de orientações nesta matéria, como anunciado na Agenda do Consumidor Europeu[94].

A Comissão, no contexto dos trabalhos em curso sobre o plano de ação CPS[95], está no entanto a avaliar o modo como o ulterior desenvolvimento das normas científicas em vigor pode contribuir para a verificabilidade das declarações ecológicas. Em particular, estão a ser ponderadas as opções que poderiam permitir o estabelecimento de uma «pegada ecológica» dos produtos (ou seja, formatos/normas que poderia permitir comparações entre produtos com as mesmas funções). Com base neste exercício, serão ponderadas as medidas adequadas a tomar.

Na Cimeira Europeia dos Consumidores de 29 de maio de 2012, as declarações ambientais foram debatidas em profundidade e foram recolhidos contributos quanto à situação nos diversos mercados da UE e quanto à melhor forma de avançar neste domínio[96].

3.4.2. Instrumentos de aferição da satisfação dos clientes e sítios Web de comparação de preços

Entre os benefícios que o desenvolvimento do mercado em linha na UE pode trazer aos consumidores encontram-se as reduções de preços e a possibilidade de escolha. Os motores de pesquisa, os sítios de comparação de preços e produtos, as opiniões de clientes e as redes sociais são instrumentos que estão a influenciar o comportamento dos consumidores e os modelos comerciais[97]. Na UE, quatro em cada cinco consumidores em linha (81 %) utilizaram um sítio de comparação de preços em 2010[98]. No entanto, estes instrumentos só poderão

---

94 A Advertising Standard Authority do Reino Unido, por exemplo, recebeu e analisou exaustivamente um grande número de queixas, incluindo sobre declarações ambientais. Cf. o ponto 4 relativo à aplicação efetiva.

95 Em 16 de julho de 2008, a Comissão Europeia apresentou o plano de ação para um Consumo e Produção Sustentáveis e uma Política Industrial Sustentável (Plano de Ação CPS/PIS). Em 11 de janeiro de 2012, a Comissão lançou a consulta pública sobre o tema «Assegurar um consumo e produção sustentáveis». Para mais informações: **http://ec.europa.eu/environment/eussd/escp_en.htm.**

96 Na Cimeira Europeia dos Consumidores de 29 de maio de 2012, a Comissão Europeia organizou um seminário sobre o «branqueamento ecológico» e as declarações ambientais enganosas. Este seminário constituiu o primeiro passo de um processo que contribuirá para a reflexão acerca das declarações ambientais a nível da UE. Para mais informações: http://www.european-consumer-summit.eu/.

97 Cf. documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Proporcionar aos consumidores os benefícios do comércio eletrónico*, que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, *Um enquadramento coerente para reforçar a confiança no mercado único digital do comércio eletrónico e dos serviços em linha*, Bruxelas, 11.1.2012 [SEC(2011) 1640 final], p. 19. Os compradores recorrem a vários métodos de pesquisa para formar as suas decisões de compra em linha. Nas três primeiras etapas da pesquisa, 31 % visitam os sítios Web de vendedores, 30 % utilizam um motor de pesquisa, 27 % consultam sítios de comparação de preços e 24 % visitam um mercado em linha, ao passo que 24 % leem as opiniões dos clientes.

98 Cf. documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Proporcionar aos consumidores os benefícios do comércio eletrónico*, Bruxelas 11.1.2012 [SEC(2011) 1640 final], p. 20. Contrariamente ao disposto no artigo 5.º da diretiva do comércio eletrónico, muitos sítios de comparação de preços (53 %) não indicam o seu endereço profissional completo – cf. p. 22.

contribuir para aumentar a confiança dos consumidores se prestarem informações de forma clara, transparente e precisa.

A diretiva inclui diversas disposições que podem ser aplicadas aos sítios de comparação de preços e aos instrumentos de aferição da satisfação dos clientes.

- Os artigos 6.º e 7.º proíbem que os profissionais utilizem sítios de comparação de preços para fazer declarações enganosas e omitir informações substanciais sobre, entre outros aspetos, o preço e/ou a disponibilidade dos produtos e serviços.
- O ponto 18 do anexo I proíbe, em todas as circunstâncias, a prática de: *«Transmitir informações inexatas sobre as condições de mercado ou sobre a possibilidade de encontrar o produto com a intenção de induzir o consumidor a adquirir o produto em condições menos favoráveis que as condições normais de mercado.»*
- A diretiva também exige clareza quanto ao facto de o sítio de comparação de preços ser independente, operado ou patrocinado (direta ou indiretamente) por um profissional [cf. artigo 6.º, n.º 1, alíneas c) e f), e artigo 7.º]. A este respeito, segundo o ponto 22 do anexo I da diretiva, é proibido, em quaisquer circunstâncias, *«alegar falsamente ou dar a impressão de que o profissional não está a agir para fins relacionados com a sua atividade comercial, industrial, artesanal ou profissional, ou apresentar-se falsamente como consumidor»*.

Os dados a que a Comissão teve acesso mostram que, não obstante o amplo quadro normativo, os consumidores têm dificuldade em comparar o preço e a qualidade de diferentes produtos propostos e os problemas que encontram afetam a confiança que têm nos sítios de comparação de preços.

Várias partes interessadas[99] assinalaram problemas com sítios de comparação de preços, especialmente no que respeita à transparência e ao caráter incompleto das informações fornecidas. O BEUC salienta que o problema é particularmente grave no setor do transporte aéreo. Um Estado-Membro[100] reconhece que muitas vezes os sítios de comparação de preços apresentam informações incompletas quanto ao preço, o que torna a comparação enganosa.

O documento de trabalho dos serviços da Comissão com o título *Proporcionar aos consumidores os benefícios do comércio eletrónico* revelou que as informações fornecidas aos consumidores por intermediários, como os sítios de comparação de preços, são frequentemente parciais e por vezes enganosas e incorretas, especialmente no que respeita ao preço, ao facto de o retalhista ter pago para ter o produto naquela lista, aos critérios de classificação das ofertas ou aos custos de entrega.

A experiência a nível da aplicação efetiva da legislação confirma que um dos principais problemas decorre do facto de os sítios de comparação de preços não divulgarem claramente a identidade do profissional que opera o sítio e/ou se os retalhistas pagaram para ter os produtos e serviços na lista (ou seja, se o sítio é patrocinado ou não). A publicidade oculta parece afetar não só os sítios de comparação de preços, mas também os instrumentos de recolha das opiniões dos clientes em geral. Os sítios que acolhem opiniões enviadas pelos utilizadores têm sido por vezes censurados pelo facto de aquelas parecerem opiniões sinceras de consumidores, mas serem, na verdade, publicidade disfarçada[101].

---

99 5 associações de consumidores, 7 organizações empresariais e 4 CEC.

100 Países Baixos.

101 Cf. documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Knowledge Enhancing Aspects of Consumer Empowerment 2012-2014*, 19.7.2012, SWD(2012) 235 final.

Num Estado-Membro, por exemplo, um inquérito sobre a forma como os consumidores comparam preços no mercado retalhista da energia mostrou que vários sítios Web levavam os consumidores a pensar que eram sítios de comparação de preços, quando não era o caso[102]. Noutro caso, os tribunais de um Estado-Membro aplicaram uma multa a uma empresa que explora sítios de reservas de hotéis e a sete das suas filiais por violação das normas em matéria de práticas comerciais desleais. Estes sítios alegavam fornecer uma comparação entre as melhores ofertas e as disponibilidades, mas, em vez disso, dirigiam as reservas para «hotéis parceiros», em detrimento de «hotéis não parceiros»[103].

Os problemas identificados relativamente a sítios de comparação de preços e a instrumentos de aferição da satisfação dos clientes carecem de uma forte resposta a nível da aplicação efetiva. A Comissão irá analisar a forma de, em conformidade com os Tratados, poder ter um papel mais ativo para incentivar uma aplicação coerente da diretiva, em especial no que se refere às práticas desleais à escala transnacional, nomeadamente as praticadas através da Internet e que suscitam questões comuns a todas as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação. Tal como anunciado na Comunicação de janeiro de 2012 relativa ao comércio eletrónico, a Comissão irá igualmente abordar a questão da transparência e fiabilidade dos instrumentos de comparação através de um diálogo direto com as partes interessadas, que pode eventualmente conduzir à elaboração de códigos de conduta e/ou orientações aplicáveis no conjunto da UE[104].

Tal como indicado no documento de trabalho dos serviços da Comissão com o título *Proporcionar aos consumidores os benefícios do comércio eletrónico*, o fator dominante para fazer compras em linha parece ser o preço, seguido da perceção de poupança de tempo, da possibilidade de fazer comparações de preços facilmente, da flexibilidade de fazer a encomenda em qualquer momento do dia/semana e de encontrar uma seleção mais vasta em linha. A indicação dos preços e outras informações essenciais devia ser feita logo de início de modo claro e simples, de forma a não induzir os consumidores em erro. O facto de estes sítios serem tão amplamente utilizados pelos consumidores para formar as suas decisões amplia o prejuízo global por eles sofrido.

Ao aplicar a diretiva na UE deve ser dada especial atenção, no futuro, à implicação crescente das redes sociais na publicidade em linha. Com base na terceira geração de modelos de publicidade na Internet (ou seja, «comércio eletrónico 3.0»), as redes sociais estão cada vez mais a tornar-se plataformas em que as empresas investem para obter clientes. Para além do que se pode esperar das formas mais tradicionais de publicidade em linha (nomeadamente os sítios Web das empresas), as redes sociais, em que os consumidores partilham as suas preferências com amigos e familiares, podem proporcionar aos profissionais um «efeito de rede» para a sua publicidade em linha e um conhecimento valioso sobre o comportamento/preferências dos consumidores. As medidas de aplicação efetiva devem, por conseguinte, destinar-se a assegurar que os novos modelos de publicidade continuam a respeitar a diretiva, especialmente no que diz respeito à «publicidade oculta» e às informações sobre os produtos.

---

102 Office of Fair Trading, Reino Unido, referência dos processos: CRE-E-26547, 26555, 26759, 26760, 26761, janeiro de 2011, http://www.oft.gov.uk/OFTwork/consumer-enforcement/consumer-enforcement-completed/heating-oil/.

103 *Tribunal de Commerce*, 4 de outubro de 2011, *Synhorcat et autres/Expedia et autres*.

104 Cf. Comunicação sobre o comércio eletrónico (p. 10).

3.4.3. Artigo 3.º, n.º 9 – Aplicação da diretiva nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis

Tal como mencionado no ponto 2.4 do presente relatório, por força do artigo 3.º, n.º 9[105], da DPCD, a harmonização mínima aplica-se nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis[106]. Nos termos do artigo 18.º da DPCD, a Comissão deve elaborar um relatório sobre a aplicação da diretiva nestes setores e avaliar, em especial, se deve ser mantida a isenção de harmonização plena prevista no artigo 9.º, n.º 3. Para o efeito, a Comissão lançou um estudo sobre a aplicação da DPCD nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis[107]. O estudo foi realizado ao longo de 2011 até ao início de 2012 e baseia-se numa ampla consulta dos Estados-Membros e das partes interessadas[108].

Os dados recolhidos pelo estudo mostram que a isenção prevista no artigo 3.º, n.º 9, tem sido amplamente utilizada. Por outras palavras, a maioria dos Estados-Membros tem mantido em vigor ou adotado legislação nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis que excedem as normas estabelecidas na DPCD.

A maior parte destas regras adicionais consiste em obrigações de informação pré-contratual e contratual específicas para certos setores[109]. Além disso, um número significativo de proibições refere-se sobretudo à venda direta e a práticas promocionais[110], a práticas que tiram partido de vulnerabilidades especiais[111] ou à prevenção de conflitos de interesse[112]. Por exemplo, na Áustria, é proibida a venda de empréstimos hipotecários porta a porta, enquanto em Itália é proibido associar os contratos de seguro automóvel obrigatório a outros serviços de seguros. Na Dinamarca, é proibido associar serviços imobiliários diversos.

Neste contexto, é de assinalar que a questão de saber se os Estados-Membros podem proibir a associação quando pelo menos um dos produtos/serviços envolvidos tiver natureza financeira,

---

105 Art. 3.º, n.º 9, da DPCD: *«Em relação aos 'serviços financeiros', tal como definidos na Diretiva 2002/65/CE, e bens imóveis, os Estados-Membros podem impor requisitos mais restritivos ou prescritivos do que os previstos na presente diretiva no domínio que é objeto de aproximação por esta.»*

106 Por exemplo, a Diretiva 2007/64/CE, no domínio dos serviços de pagamento, e a Diretiva 2008/48/CE, no domínio do crédito ao consumo, estabelecem normas plenamente harmonizadas.

107 Cf. *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* conduzido pela Civic Consulting em nome da Comissão Europeia, DG Justiça 2012, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document.

108 Entidades tais como as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação, organizações nacionais de consumidores e provedores, bem como uma seleção de académicos e partes interessadas a nível da UE, como a Federação Bancária Europeia (EBF), a Federação Europeia de Seguros e Resseguros (CEA) e o Gabinete Europeu das Uniões de Consumidores (BEUC).

109 Por exemplo, no que respeita aos serviços financeiros, requisitos específicos de informação no setor bancário (para a cessão de crédito garantido a um terceiro, na Alemanha, ou para anunciar serviços de câmbio de moeda, em Espanha), serviços de investimento, seguros e intermediários financeiros. Em relação a bens imóveis, requisitos de informação relativos à compra de um bem, à própria transação, ao agente imobiliário e aos contratos de construção.

110 Por exemplo, proibição de chamadas telefónicas não solicitadas, de mensagens de correio eletrónico não solicitadas, de venda porta a porta de empréstimos hipotecários e de retenção de dinheiro sem motivo legal por parte do agente imobiliário na Áustria, de venda porta a porta de crédito monetário nos Países Baixos, de ofertas conjuntas na Bélgica e em França.

111 Por exemplo, proibição de crédito usurário na maioria dos Estados-Membros, proibição de anunciar que um empréstimo pode ser concedido sem qualquer prova documental da situação financeira do consumidor em França, ou de emitir, sem o consentimento prévio do representante legal, cartões ATM aos menores na Áustria.

112 Por exemplo, na Dinamarca, proibição de os bancos financiarem a compra pelos seus clientes de ações emitidas pelo próprio banco; em França, proibição de os bancos impedirem os seus clientes de recorrer a outra seguradora de crédito (diferente da que o banco indica), quando o nível de garantia oferecido é semelhante.

está a ser apreciada pelo TJ no processo C-265/12 (*Citroën Belux NV*). Neste processo, o Tribunal de Justiça terá de clarificar, em especial, o âmbito de aplicação da isenção prevista no artigo 3.º, n.º 9.

Em relação tanto aos serviços financeiros como aos bens imóveis, as práticas desleais mais frequentemente comunicadas (na aceção da DPCD) dizem respeito à ausência de informações essenciais na fase da publicidade e à descrição enganosa dos produtos.

No que se refere aos serviços financeiros, entre as práticas comunicadas encontram-se a ausência de informações na publicidade sobre a taxa anual e o custo do crédito, as ofertas enganosas de contratos de crédito com uma taxa de juro baixa e a ausência de informações adequadas sobre as obrigações jurídicas decorrentes da assinatura de contratos[113]. Em relação aos bens imóveis, foram encontrados exemplos de práticas de: descrição enganosa das características da propriedade, falta de transparência relativamente ao custo da propriedade e respetivos impostos, publicidade-isco, práticas agressivas de agentes imobiliários, nomeadamente a intimidação dos consumidores para assinar um contrato exclusivo ao tentar vender as respetivas propriedades.

A Comissão recebeu um grande número de queixas, cartas de cidadãos, perguntas e petições parlamentares sobre problemas relativos à aquisição de bens imóveis em Chipre, Bulgária e Espanha. Em Chipre e na Bulgária, os promotores imobiliários recorrem a publicidade enganosa com várias representações enganosas das características de uma propriedade e, em especial, omitem que as propriedades vendidas continuarão sujeitas a hipotecas anteriores relativas a empréstimos presentes e futuros contraídos pelos promotores. A Comissão está atualmente em contacto com as autoridades cipriotas e búlgaras para analisar estas questões e encontrar uma solução. Em Espanha, os problemas não se relacionam tanto com a publicidade enganosa/práticas desleais na aceção da diretiva, mas sobretudo com as relações entre os consumidores e as autoridades locais, como as irregularidades na concessão de licenças de construção ou a imposição a residentes estrangeiros de taxas de urbanismo para o desenvolvimento de novos projetos.

Não obstante as numerosas normas nacionais, é interessante assinalar que, em pelo menos metade dos casos avaliados nos Estados-Membros em matéria de práticas desleais nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis, as disposições da diretiva (ações enganosas, omissão, práticas agressivas, por vezes em combinação com práticas que constam da «lista negra») foram utilizadas como base jurídica. Na outra metade, foram aplicadas disposições nacionais mais prescritivas[114].

No setor dos seguros, por exemplo, o ponto 27 do anexo I foi aplicado a situações em que as seguradoras se recusavam a reembolsar os créditos invocados, obrigando os consumidores que pretendiam ser indemnizados ao abrigo de uma apólice de seguro a apresentar documentos que não podiam razoavelmente ser considerados relevantes para determinar a validade do pedido. Nestes casos, as seguradoras nunca responderam à correspondência

[113] É de salientar que os créditos relacionados com bens imóveis não são abrangidos pela Diretiva 2008/48/CE relativa ao crédito aos consumidores e que a Comissão adotou, em 31 de março de 2011, uma proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos de crédito para imóveis de habitação.

[114] Cf. *Study on the application of the Unfair Commercial Practices Directive to financial services and immovable property* conduzido pela Civic Consulting em nome da Comissão Europeia, DG Justiça 2012, disponível em: http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/document.

enviada, no intuito de dissuadir os consumidores de exercerem os respetivos direitos contratuais[115].

Os resultados das investigações conduzidas nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis indicam que não seria oportuno suprimir a isenção prevista no artigo 3.º, n.º 9, da diretiva[116].

Os principais motivos são: risco financeiro mais elevado no que se refere aos serviços financeiros e bens imóveis (comparado com outros bens e serviços); particular inexperiência dos consumidores nestes domínios (combinada com a falta de transparência, nomeadamente das operações financeiras); vulnerabilidades particulares encontradas em ambos os setores que tornam os consumidores alvo de práticas promocionais e pressões; experiência das entidades competentes em matéria financeira num sistema desenvolvido a nível nacional; por último, funcionamento e estabilidade dos próprios mercados financeiros.

As entidades de aplicação e outras partes interessadas que responderam à consulta[117] chegaram a uma conclusão semelhante. Uma grande maioria das organizações dos setores dos serviços financeiros e bens imóveis que responderam consideram muito ou relativamente importante manter a isenção prevista no artigo 3.º, n.º 9, da DPCD.

4. APLICAÇÃO EFETIVA

4.1. Aplicação efetiva nos Estados-Membros

A diretiva não harmoniza os sistemas de aplicação. Nos termos do artigo 11.º da DPCD, os Estados-Membros podem escolher os mecanismos de aplicação que melhor se coadunam com a sua tradição jurídica, contanto que garantam a existência de meios adequados e eficazes para lutar contra as práticas comerciais desleais. Com base no artigo 13.º da DPCD, os Estados-Membros podem também decidir quais as sanções a aplicar, desde que sejam *«efetivas, proporcionadas e dissuasivas»*.

O papel da Comissão na aplicação geral da diretiva é crucial, uma vez que deve garantir que a diretiva é aplicada de forma adequada e efetiva em todos os Estados-Membros.

Os Estados-Membros adotaram uma grande variedade de mecanismos de aplicação. Em alguns países, a aplicação da diretiva cabe a autoridades públicas como os provedores do consumidor (por exemplo, Dinamarca, Suécia e Finlândia), autoridades do consumidor/da concorrência (por exemplo, Itália, Irlanda, Países Baixos, Roménia e Reino Unido) e serviços ministeriais especializados (por exemplo, Portugal e Bélgica). Outros Estados-Membros criaram um mecanismo privado de aplicação, gerido por concorrentes (por exemplo, Áustria e

115 Ocorrências em Portugal, cf. estudo sobre a aplicação da DPCD aos serviços financeiros e bens imóveis na UE, de 2012.

116 O estudo refere que *«a possibilidade de os Estados-Membros adotarem ou manterem em vigor disposições mais rigorosas do que as previstas na diretiva dá-lhes a flexibilidade necessária para poderem lidar com novas práticas comerciais (desleais) que chocam com as especificidades da legislação nacional nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis, além de que a supressão do artigo 3.º, n.º 9, prejudicaria os sistemas de aplicação da legislação que funcionam bem, o que reduziria o nível de proteção dos consumidores»*.

117 Entre os inquiridos encontram-se a organização europeia de consumidores BEUC e algumas associações nacionais de consumidores. Uma das conclusões do estudo é que as obrigações de informação nacionais específicas são normalmente aplicáveis independentemente de serem ou não passíveis de induzir em erro o consumidor e, por isso, são mais fáceis de gerir pelas autoridades, pelos tribunais, pelas empresas e pelos consumidores. Frequentemente, também correspondem a um sistema diferente de aplicação da legislação. Por conseguinte, o inquérito revelou uma preferência por regras preexistentes nos Estados-Membros que tinham obrigações de informação já em vigor. Isto aplica-se tanto ao setor dos serviços financeiros como ao setor dos bens imóveis.

Alemanha). A maior parte dos sistemas, no entanto, combina elementos públicos e privados. As sanções variam entre ações inibitórias, indemnizações, coimas administrativas e sanções penais; na maioria dos Estados-Membros vigora uma combinação destas medidas[118].

Os Estados-Membros e as partes interessadas consideram que, a nível nacional, a aplicação da diretiva nos Estados-Membros é, em termos gerais, adequada e efetiva. Todavia, segundo alguns, a aplicação adequada a nível nacional pode ser entravada pela falta de recursos das autoridades nacionais, a complexidade/duração dos procedimentos de aplicação e o efeito dissuasivo insuficiente das sanções. Um Estado-Membro[119] e várias associações de consumidores[120] reclamam sanções mais pesadas[121] e, em alguns casos, mecanismos coletivos de recurso.

Vários Estados-Membros e partes interessadas confirmam que esta situação tem um impacto também sobre a aplicação efetiva da legislação a nível transfronteiriço. A consulta revelou que, nos casos transfronteiriços de práticas comerciais desleais, é um verdadeiro desafio para as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação dar uma resposta rápida e eficiente, atendendo aos constrangimentos decorrentes das fronteiras jurisdicionais. Além disso, os recursos disponíveis são limitados.

As estatísticas incluídas no relatório de 2012 sobre a aplicação do Regulamento CPC[122] mostram que a DPCD, por si só, dá origem, de longe, ao maior número de pedidos de assistência mútua. Entre 2007 e 2010, das 1343 ações CPC, 654 (48,7 %) diziam respeito a violações da DPCD. Os restantes pedidos referiam-se a violações de 14 outras diretivas (nomeadamente, a Diretiva 1999/44/CE relativa a certos aspetos da venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas) e de um regulamento.

Desde a sua criação, a rede tem realizado, sob a coordenação da Comissão, ações anuais de controlo da aplicação, designadas ações conjuntas de fiscalização (*sweeps*), além do recurso à cooperação bilateral. Numa ação conjunta de fiscalização, as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação examinam simultaneamente uma amostra de sítios Web de um dado setor, para verificar o cumprimento da legislação de defesa do consumidor da UE e, numa segunda fase, tomam as medidas adequadas, se necessário. As cinco ações conjuntas de fiscalização realizadas até agora contribuíram para melhorar o respeito pela legislação nos setores visados (sítios Web de venda de bilhetes de avião, toques e melodias de telemóveis, produtos eletrónicos, bilhetes para eventos desportivos e culturais e crédito ao consumo). As referidas autoridades controlaram cerca de 2 200 sítios Web de diferentes setores. Em média,

118 Para mais pormenores e exemplos de mecanismos de aplicação e sanções nos Estados-Membros, consulte as «fichas de aplicação» de cada país na base dados da DPCD, em https://webgate.ec.europa.eu/ucp/public/.

119 Bélgica.

120 BEUC, Citizens Advice (UK), CLCV (Consommation, Logement, Cadre de Vie – FR) e Which (UK).

121 Para melhorar este aspeto, a Itália, por exemplo, agravou recentemente a sanção máxima por violações da diretiva de 500 mil para 5 milhões de EUR.

122 O Regulamento CPC estabelece um quadro de cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação nos Estados-Membros para formar uma rede a nível da UE (a rede CPC). A rede permite que estas entidades cooperem estreitamente, com vista a porem termo, rápida e eficazmente, às práticas comerciais que violam a legislação de defesa do consumidor sempre que os profissionais e os consumidores se encontrem estabelecidos em países diferentes. A rede agrupa as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação de todos os Estados-Membros (bem como da Noruega e da Islândia). Cf. relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro de 2004, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor («regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor»), COM(2012) 100 final de 12.3.2012 – disponível em: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0336:FIN:PT:PDF.

80 % dos sítios Web considerados em situação de violação da legislação de defesa do consumidor foram corrigidos em resultado da ação levada a cabo pelas autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação. Os resultados da primeira fase da ação conjunta de fiscalização de 2012 sobre os conteúdos digitais confirma uma taxa de não conformidade semelhante aos exercícios anteriores. As autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação prosseguem atualmente outras ações iniciadas para permitir que as empresas em causa clarifiquem a sua posição ou corrijam o seu sítio em conformidade[123].

Embora não estejam disponíveis dados consolidados sobre o número de decisões adotadas e de sanções decretadas pelas autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação, é possível referir os seguintes exemplos representativos: entre a entrada em vigor da diretiva e meados de 2011, a autoridade de concorrência italiana emitiu mais de 700 decisões e aplicou coimas num montante total de 91 milhões de EUR; a Direção-Geral da Concorrência, Defesa do Consumidor e Controlo da Fraude (DGCCRF) francesa lavrou 1251 autos[124] e aplicou coimas correspondentes no montante de aproximadamente 1,7 milhões de EUR[125]; o Centro de Defesa dos Direitos dos Consumidores da Letónia emitiu 154 decisões vinculativas e aplicou coimas no valor de 159 400 EUR; o Provedor dos Consumidores finlandês instaurou 8 processos judiciais; a Agência Nacional do Consumidor irlandesa emitiu 14 compromissos (*undertakings*), 116 avisos de conformidade, 2 ordens de proibição e instaurou 2 ações judiciais; a Inspeção do Comércio eslovaca emitiu 46 decisões administrativas e aplicou coimas num montante total de 151 800 EUR; por último, na Suécia foram proferidas 18 decisões judiciais e decretadas 52 ações inibitórias.

Devem ser envidados mais esforços em matéria de aplicação da legislação para garantir um elevado nível de proteção do consumidor, especialmente a nível transnacional, mas também no contexto nacional. Esta conclusão tem por base a experiência da Comissão em matéria de cooperação com as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação, as reações obtidas dos CEC[126] e de outras partes interessadas e outras fontes disponíveis (em especial os relatórios sobre a aplicação do Regulamento CPC)[127].

123 Cf. em http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/sweep/digital_content/index_en.htm os resultados da primeira fase da ação conjunta de fiscalização de 2012 sobre os conteúdos digitais.

124 *«Procès verbaux»*.

125 Em França, a DGCCRF lavrou 1195 autos referentes a práticas enganosas correspondentes a sanções financeiras no valor de 73 828 EUR, impostas pelos tribunais, e de 1 649 451 EUR impostas diretamente pela DGCCRF, e 56 autos referentes a práticas agressivas, para as quais os tribunais impuseram sanções financeiras de 15 000 EUR.

126 Alguns CEC da Bélgica, República Checa, Portugal e Reino Unido assinalaram problemas de aplicação da diretiva em casos transfronteiriços (sugerindo que a cooperação entre entidades nacionais deve ser melhorada ou indicando que os casos transfronteiriços não são convenientemente tratados pelos tribunais nacionais). Os CEC da Estónia, Finlândia, Irlanda, Letónia, Polónia e Suécia consideram que os atuais poderes de aplicação da legislação, sanções e vias de recurso nacionais não são adequados.

127 Cf., por exemplo, o segundo relatório bienal da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro de 2004, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor («regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor»). Na página 9 do relatório pode ler-se: *«O número de autoridades que não recorrem ativamente aos mecanismos de cooperação estabelecidos pelo Regulamento CPC continua a ser considerável.»* Não se pode afastar a hipótese de que, apesar de a DPCD ser, de longe, a base jurídica mais utilizada para as ações CPC, o número de pedidos de assistência mútua ao abrigo da DPCD continue reduzido relativamente a este tipo de legislação horizontal e abrangente.

4.2. Autorregulação

A DPCD consagra o princípio de que a autorregulação pode completar a aplicação judicial e administrativa e esclarece o papel que os titulares de códigos podem desempenhar na aplicação da legislação[128].

Como a experiência de certos sistemas jurídicos mostra[129], os organismos de autorregulação podem contribuir para promover o cumprimento das normas jurídicas e aliviar a carga das entidades públicas responsáveis por garantir a sua aplicação. Os Estados-Membros podem recorrer à autorregulação para a resolução de litígios, a fim de elevar o nível de proteção do consumidor e maximizar o cumprimento da legislação e as boas práticas de mercado.

Contudo, a diretiva confirma que a autorregulação não pode substituir o recurso a meios judiciais ou administrativos de aplicação da legislação. Além disso, a diretiva reforça a eficácia dos códigos de conduta, exigindo aos Estados-Membros que apliquem as normas de autorregulação contra os profissionais que se tenham comprometido a respeitar os códigos em vigor[130].

5. RESUMO DOS BENEFÍCIOS DA DIRETIVA

A experiência adquirida nos primeiros anos de aplicação demonstra que a diretiva contribuiu para reforçar a defesa do consumidor nos Estados-Membros, protegendo ao mesmo tempo os profissionais que cumprem a lei daqueles que não o fazem.

A diretiva foi utilizada pelos organismos nacionais de defesa do consumidor para limitar e sancionar uma vasta gama de práticas comerciais desleais[131]. A DPCD é o único instrumento geral de legislação da UE em vigor para avaliar as declarações ambientais ou as práticas agressivas.

As suas normas baseadas em princípios revelaram-se especialmente eficazes para permitir que as autoridades nacionais adaptassem as respetivas avaliações à rápida evolução dos produtos, serviços e métodos de venda. A «lista negra» forneceu às autoridades nacionais um instrumento eficaz para combater as práticas desleais mais frequentes, como a publicidade-isco[132], as falsas ofertas gratuitas, a publicidade oculta e as exortações diretas às crianças. As disposições da «lista negra» foram utilizadas para combater práticas desleais nos domínios dos serviços financeiros e bens imóveis.

Este quadro normativo é também adequado para avaliar a licitude das novas práticas em linha, que se estão a desenvolver acompanhando a evolução das técnicas de publicidade. Permite responder prontamente aos abusos cometidos por meio de novas ferramentas vulgarmente utilizadas, como os sítios de comparação de preços e de reservas coletivas, ou os abusos em relação, por exemplo, à crescente presença da publicidade nas redes sociais.

A nível transfronteiriço, cerca de metade das ações realizadas no contexto da rede CPC (pedidos de informações, alertas e pedidos de medidas de aplicação) diziam respeito a

---

128 Cf. artigo 10.º da DPCD.

129 A Advertising Standard Authority (ASA) do Reino Unido, por exemplo, recebeu e analisou exaustivamente 14 596 queixas, que deram origem a 6 542 processos no primeiro semestre de 2010. As queixas tinham vindo a diminuir (cerca de 10 %) ao longo dos anos anteriores, o que pode ser explicado por um maior nível de cumprimento graças aos esforços da ASA. Para números, decisões e processos, cf. o relatório anual de atividades da ASA, em: http://www.asa.org.uk/About-ASA/Annual-Report.aspx.

130 Cf. artigo 6.º, n.º 2, alínea b).

131 Cf. ponto 4 do presente relatório.

132 Cf. anexo I, ponto 5, da diretiva. Esta prática proibida implica a apresentação de propostas aliciantes aos consumidores quando o profissional não tem capacidade para fornecer o produto nas quantidades esperadas, atendendo (entre outros aspetos) à escala da publicidade.

violações da DPCD[133]. Além disso, foram realizadas várias ações conjuntas de fiscalização (*sweeps*) pela rede CPC com base nas disposições da DPCD (sítios Web de venda de bilhetes de avião, serviços de telefonia móvel em linha, sítios Web de venda de bens eletrónicos de consumo)[134].

A cooperação com as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação e os elementos sobre esta última, reunidos na base de dados da DPCD, revelam que as normas são, em regra, interpretadas de modo uniforme. As clarificações formuladas pelo TJUE e pela Comissão contribuíram efetivamente para esta situação.

Ao substituir as legislações fragmentadas dos Estados-Membros em matéria de práticas comerciais desleais por um único conjunto de normas, a diretiva contribuiu para remover entraves ao comércio transnacional e simplificou o quadro normativo aplicável.

A estratégia Europa 2020 preconiza que *«deve ser dada aos cidadãos a possibilidade de participarem plenamente no mercado único, o que implica aumentar as possibilidades e a confiança na aquisição de bens e serviços transfronteiras»*. O elevado nível de proteção do consumidor estabelecido pela diretiva parece contribuir para reforçar a confiança dos consumidores. Os dados mais recentes mostram que há hoje mais consumidores interessados em fazer compras transfronteiriças (52 %, + 19) e dispostos a gastar mais dinheiro nestas transações (18 %, + 5) do que em 2006, quando a diretiva ainda não havia sido transposta nos Estados-Membros[135]. No entanto, deve reconhecer-se que o crescimento das compras em linha é muito menor do que o crescimento nacional, o que significa que é preciso fazer mais[136]. Por este motivo, a tónica deve agora ser colocada na aplicação correta e coerente da diretiva como condição prévia para os cidadãos e as empresas da UE tirarem pleno proveito das oportunidades oferecidas pelo mercado único.

A Comissão identificou o comércio retalhista (incluindo o comércio eletrónico), o setor dos transportes, a economia digital e a energia/sustentabilidade como principais domínios em que o potencial de crescimento do mercado único é maior[137]. A diretiva tem um papel crucial a desempenhar neste contexto.

---

133 Entre 2007 e 2010, das 1343 ações CPC, 654 (48,7%) diziam respeito a violações da DPCD. Cf. relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro de 2004, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor («regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor»), COM(2012) 100 final de 12.3.2012 – disponível em http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/comm_biennial_report_2011_en.pdf.

134 http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/index_en.htm.

135 Cf. Flash Eurobarómetro n.º 332, *Consumers' Attitudes towards cross-border trade and consumer protection*, maio de 2012, p. 8. São agora mais numerosos os consumidores interessados em fazer compras transfronteiriça (52 %, + 19) e dispostos a gastar mais dinheiro (18 %, + 5) do que em 2006. Uma proporção crescente de consumidores, 50 %, está disposta a comprar bens ou serviços utilizando outra língua da UE (+ 17 pontos relativamente a 2006). A percentagem de consumidores que não estaria, em caso algum, disposta a fazer compras noutra língua caiu de 42 % em 2008 para 30 % em 2011. A percentagem de europeus que afirmam saber onde obter informações e conselhos sobre comércio transnacional aumentou igualmente de forma significativa, passando de 24 % em 2006 para 39 % em 2011.

136 Durante o período de 2008 a 2010, o comércio eletrónico nacional entre empresas e consumidores cresceu de 28 % para 36 % de cidadãos que fazem compras em linha em contexto nacional, ao passo que os compradores transfronteiriços em linha cresceram apenas de 6 % para 9 %. Apenas 9 % dos consumidores europeus declararam fazer compras transnacionais em linha em 2010, com base nas estatísticas sobre a sociedade da informação do Eurostat, de 2010.

137 Cf. a Agenda do Consumidor Europeu e a Comunicação da Comissão Europeia com o título *Uma melhor governação para o mercado único*.

Deste modo, devem ser envidados esforços suplementares para reforçar a aplicação efetiva da DPCD. Os recursos dos Estados-Membros são limitados e o efeito dissuasivo das sanções deve ser reforçado. A cooperação nos processos transfronteiriços abrangidos pelo Regulamento CPC também deve ser intensificada.

O objetivo de intensificar as atividades de fiscalização da aplicação tanto a nível transfronteiriço como a nível nacional implica que a Comissão assuma um **papel mais proeminente**, unindo forças com os Estados-Membros e apoiando-os na aplicação da diretiva em toda a UE. A este respeito, a Comissão irá analisar a forma de, em conformidade com os Tratados, poder ter um papel mais ativo no sentido de uma aplicação coerente da diretiva, em especial no que se refere às práticas desleais à escala transnacional, nomeadamente as praticadas através da Internet e que suscitam questões comuns a todas as autoridades responsáveis pela aplicação da legislação.

6. CONCLUSÕES

Como se anunciava na comunicação sobre a aplicação da diretiva relativa às práticas comerciais desleais, que acompanha o presente relatório, não se afigura adequado alterar a diretiva nesta fase. Esta conclusão reflete os resultados da consulta e as conclusões preliminares da experiência de aplicação da diretiva nos Estados-Membros, que é significativa mas ainda demasiado limitada no tempo para um conjunto tão vasto de legislação como este.

As preocupações referidas por algumas partes interessadas relativamente à aplicação da DPCD a determinadas práticas comerciais desleais podem ser atenuadas mediante iniciativas para melhorar a aplicação nos Estados-Membros. A este respeito, tal como se assinala na comunicação, os esforços futuros devem centrar-se em áreas temáticas essenciais em que são mais frequentes os prejuízos e as oportunidades perdidas para os consumidores e em que o potencial de crescimento do mercado único é mais elevado.