

PARECER

N.º 236-2021

# Novas regras visam intermediários no sector do turismo

**DECO**  
SEMPRE CONSIGO

Associação Portuguesa para a  
Defesa do Consumidor – **DECO**

[www.deco.pt](http://www.deco.pt)

Email [deco@deco.pt](mailto:deco@deco.pt)

Telefone (+351) 213 710 200

Morada: Rua da Artilharia Um, n.º 79, 4.º Andar 1269-160 Lisboa

Exmo Senhor

Presidente do

Conselho Nacional de Consumo

Data: 22 de novembro de 2021

N. Refª : PARC-000236-2021

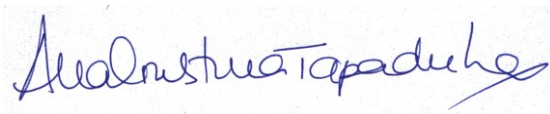
**Assunto:** Projeto de Decreto-Lei que procede à transposição da Diretiva (UE) 2019/2161 relativa à defesa dos consumidores, instituindo um sistema administrativo de controlo e prevenção de cláusulas abusivas – METD – (Reg. DL 1297/XXII/2021)

Na sequência do solicitado, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

1

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

A handwritten signature in blue ink, reading 'Ana Cristina Tapadinhas', is written over a light blue rectangular background.

(Ana Cristina Tapadinhas)

### Apreciação na Generalidade

O presente projeto de Decreto-Lei procede à transposição parcial para ordem jurídica interna da Diretiva (UE) 2019/2161 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de novembro de 2019, com o escopo de assegurar uma melhor aplicação e a modernização das regras da União Europeia em matéria de defesa dos consumidores (doravante, Diretiva *Omnibus*).

Nesse contexto, o projeto de Decreto-lei promove uma alteração extensa de diplomas fundamentais em matéria de proteção dos consumidores, como o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, o regime que regula as práticas comerciais com redução de preço, o regime aplicável às práticas comerciais desleais, o regime relativo aos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial, a própria Lei de Defesa do Consumidor, e vai mesmo além das matérias abordadas pela Diretiva, regulamentando um novo sistema de controlo e prevenção de cláusulas abusivas, e abordando pela primeira vez a problemática da obsolescência programada.

2

---

A DECO não pode, assim, deixar de salientar a importância das alterações promovidas e em discussão, que careceria de uma reflexão e discussão mais aprofundada, incompatível com o prazo de consulta ao Conselho Nacional de Consumo.

Acresce que, como resulta do preâmbulo, o presente projeto procede apenas à transposição parcial da Diretiva *Omnibus*, excluindo a matéria sancionatória, precisamente um dos pilares fundamentais em que assenta a Diretiva.

Com efeito, reconhecendo-se que as regras nacionais em vigor relativas às sanções variam significativamente em toda a União e que, concretamente, nem todos os Estados-Membros asseguram que possam ser impostas coimas efetivas, proporcionadas e dissuasivas aos profissionais que cometam infrações generalizadas ou infrações generalizadas ao nível da União, determinou esta Diretiva que as regras em vigor

relativas às sanções previstas nas Diretivas 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE deverão ser melhoradas e, ao mesmo tempo, deverão ser introduzidas novas regras relativas às sanções na Diretiva 93/13/CEE do Conselho.

A DECO havia, aliás, a respeito da recente aprovação do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas sinalizado com incompreensão, que o mesmo, procedendo a uma alteração significativa e transversal em matéria de contraordenações, não antecipasse nessa data, um conjunto de alterações necessárias em matéria de sanções e, muito em particular que aquando da aplicação de sanções nos termos do artigo 21.º do Regulamento (UE) 2017/2394, essas sanções contemplem a possibilidade de aplicar coimas com o montante máximo, de pelo menos, 4% do volume de negócios anual do profissional no(s) Estado(s)-Membro(s) em causa, ou não estando disponível informação sobre o volume de negócios anual do profissional, a possibilidade de aplicar coimas cujo montante máximo deve ser de, pelo menos, dois milhões de euros.

3

---

Por maioria de razão, e aproximando-se a data limite para a transposição da Diretiva, a DECO vê com apreensão que se proceda apenas à sua transposição parcial, estranhando a ausência de maiores detalhes no preâmbulo.

A DECO não pode igualmente deixar de criticar que contrariamente ao promovido pela Diretiva *Omnibus*, o legislador nacional tal como ocorreu em sede do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, não reforce a proteção do interesse geral dos consumidores ao afetar as receitas das coimas, mormente no que respeita ao produto das coimas aplicáveis no caso das contraordenações agora tipificadas enquanto tal, que consubstanciem a utilização de cláusulas contratuais proibidas. Nesse sentido, apela a DECO à necessária alteração, no sentido de ser considerada a alocação de pelo menos parte do montante das coimas ao Fundo para a Promoção dos Direitos dos Consumidor.

A Diretiva *Omnibus* vem, por outro lado, clarificar que, em conformidade com o princípio da subsidiariedade e a fim de facilitar a sua aplicação, a Diretiva 2005/29/CE

não prejudica a liberdade dos Estados-Membros de adotarem disposições nacionais no sentido de reforçar a proteção dos interesses legítimos dos consumidores contra práticas comerciais desleais no quadro de visitas não solicitadas a sua casa por um profissional a fim de comercializar produtos, ou de excursões organizadas por profissionais tendo por objetivo ou efeito promover ou vender produtos a consumidores, quando essas disposições se justifiquem por motivos de defesa dos consumidores, devendo, porém tais disposições ser proporcionadas, não discriminatórias e não proibir esse tipo de canais de vendas.

Ora, esta margem ou liberdade limitada aos contratos celebrados no âmbito de visitas não solicitadas e no âmbito de excursões organizadas, contrária à abordagem de harmonização máxima que tem vindo a ser preconizada no âmbito de práticas comerciais desleais, evidencia que uma solução de harmonização máxima pode ser prejudicial a um elevado nível de proteção dos consumidores, porquanto retira qualquer margem de atuação aos Estados-Membros para fazer face a problemas e práticas que muito embora possam não ter um carácter generalizado ao nível da União Europeia, podem constituir efetivos problemas, se considerada a realidade nacional de um Estado-Membro.

Esta Associação tem, aliás, sido muito crítica no que respeita ao nível de harmonização prescrito que impede os Estados-Membros de proibirem outras práticas que se justifiquem na realidade nacional, bem como o fato de se ter optado por uma lista fechada de práticas comerciais desleais, que limita a resposta face ao surgimento de novas práticas.

Parece-nos, contudo, que seria importante que, na medida da liberdade deixada aos Estados-membros se procurasse ao máximo reforçar a proteção dos interesses legítimos dos consumidores e, em particular dos mais vulneráveis, que não raras vezes são vítimas de práticas comerciais desleais de forma recorrente, e por vezes até, lesados pelo mesmo profissional. Assim, e embora se congratule a extensão do prazo de livre resolução em determinadas circunstâncias, a DECO entende que seria importante ir

mais além, proibindo visitas ao domicílio com propósito comercial quando o consumidor assim tenha expressamente indicado, de forma a acautelar a maior vulnerabilidade de alguns consumidores, bem como definir o período do dia em que não estão autorizadas visitas de carácter comercial sem pedido expresso do consumidor. A DECO entende, ainda, face à constatação de que muitos consumidores são vítimas de práticas comerciais agressivas que, fruto de influência indevida ou de excessiva persistência os conduzem a tomar decisões de transação que não teriam tomado de outro modo, ser importante fazer uso da prerrogativa estabelecida na Diretiva Omnibus e, em conformidade, prever derrogações às exceções ao direito de retratação previstas na Diretiva sobre os Direitos dos Consumidores (alíneas a), b) c) e)), quando estejam em causa contratos celebrados no quadro de visitas não solicitadas de um profissional a casa de um consumidor ou de excursões organizadas por um profissional.

Por outro lado, e no que tange, à necessidade de assegurar que existe a possibilidade de ressarcimento para os consumidores lesados por práticas comerciais desleais, de modo a eliminar os efeitos das referidas práticas, é absolutamente fundamental garantir que o regime seja claro, concretizando as condições e efeitos dos meios de ressarcimento, e que este confira efetivas soluções de reparação aos consumidores lesados.

A DECO considera, porém, que as soluções previstas no projeto não se encontram suficientemente concretizadas, olvidando, que, desde logo, a prática comercial pode ocorrer em momento anterior à celebração do contrato, e que também neste caso, importa consagrar soluções de reparação adequadas. Por outro lado, no entendimento da Associação seria importante garantir uma solução de reparação mais elástica que permita, designadamente, a subsistência de eventuais contratos mediante a reposição da situação que existiria se a decisão de transação não tivesse sido influenciada por uma prática comercial desleal, sugerindo-se, nesse sentido, a introdução do direito à reposição da conformidade com a referida amplitude.

No que respeita ao projeto de alteração à Lei de Defesa do Consumidor, embora a DECO não possa deixar de congratular a adoção de uma primeira norma que visa abordar a problemática da obsolescência, salienta que, tal como vem evidenciando, a problemática não se atém à obsolescência programada ou deliberada, conceito, de resto, de que a própria Comissão Europeia se tem afastado, reconhecendo a necessidade de abordar o problema de forma mais ampla, e esperando-se que seja apresentada ainda este ano uma proposta que visa combater o fenómeno da obsolescência precoce no âmbito da Nova Agenda do Consumidor.

Nesse sentido, a DECO reitera a importância de proibir um conjunto de práticas específicas que possam conduzir a falhas prematuras de produtos ou limitem a possibilidade da sua reparação, independentemente de o bem ter sido ou não deliberadamente concebido com uma vida útil limitada, criando, simultaneamente um regime sancionatório suficientemente dissuasor que, reflexamente, proteja os consumidores e garanta a conceção de produtos mais duráveis.

A DECO lamenta, por outro lado, que não tenha sido considerada a proposta desta Associação e de outras organizações ambientalistas no sentido de consagrar o direito à proteção ambiental e ao consumo sustentável na Lei de Defesa do Consumidor, que entre outros aspetos relevantes, dotaria o consumidor de informação no que respeita ao desempenho ambiental dos bens e serviços colocados no mercado.

A DECO salienta, ainda, a importância da alteração ao regime das práticas com redução de preços que vem eliminar a exceção de eventuais períodos de saldo ou promoção da definição de preço mais baixo praticado, introduzida em 2019, e relativamente à qual a Associação foi especialmente crítica, na medida em que esta comprometia a comparabilidade de preços e a avaliação do desconto praticado, dando margem a reduções artificiais dos preços.

Por fim, a DECO congratula a introdução de um sistema administrativo de controlo de cláusulas contratuais abusivas, tendo, porém, reservas quanto ao modelo preconizado

no projeto, que em seu entendimento, podendo embora ter um importante efeito preventivo, não garante, contudo, conforme ensejo da Lei n.º 32/2021, de 27 de maio, efetivamente, que as cláusulas consideradas proibidas por decisão judicial não sejam aplicadas por outras entidades, conforme adiante se evidenciará. Nesse sentido, a DECO faz, a esse respeito, um conjunto de sugestões de alteração que entende poderem contribuir para uma maior eficácia do sistema.

### **Apreciação na especialidade**

#### **1. Alteração ao Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro**

##### **Regime jurídico das cláusulas contratuais gerais**

#### **Artigo 5.º**

#### **Comunicação**

#### **N.º 3**

7

---

O projeto introduz uma nova disposição na norma que versa sobre a comunicação das cláusulas contratuais gerais, proibindo, no caso de prestadores de serviços públicos essenciais, a recusa do envio de cláusulas contratuais gerais ao aderente em momento anterior à sua subscrição ou aceitação quando este expressamente o solicite e indique um endereço postal ou de correio eletrónico para o efeito, ainda que o contratante proceda à sua integral reprodução oral, nomeadamente quando o contrato se destina a ser celebrado por telefone e sem prejuízo do disposto no n.º 7 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro, na sua redação atual.

A DECO considera que as preocupações que justificam tal proibição não são exclusivas dos processos de contratação no âmbito de serviços públicos essenciais, sendo antes transversais aos diferentes sectores, sendo absolutamente legítimo que o aderente solicite o envio das cláusulas contratuais em momento anterior à aceitação, pelo que



considera que a proibição deve ter um alcance mais amplo, não se cingindo a proibição aos prestadores de serviços públicos essenciais.

## **1.2 Aditamento ao Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro**

### **Sistema administrativo de controlo de cláusulas contratuais abusivas**

#### **1.3 Questões prévias**

Nos termos do preâmbulo do presente projeto, o diploma visa estabelecer o sistema de controlo e prevenção de cláusulas abusivas, regulamentando o disposto na Lei n.º 32/2021, de 27 de maio, que será operacionalizado pela ora criada Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais.

Por sua vez, o artigo 3.º da referida Lei estipula que a regulamentação incluirá a criação de um sistema administrativo de controlo e prevenção de cláusulas abusivas, garantindo que as cláusulas consideradas proibidas por decisão judicial não são aplicadas por outras entidades.

Salvo melhor opinião, não se vislumbra, contudo, como é que a referida Comissão garantirá que as cláusulas consideradas proibidas por decisão judicial não são aplicadas por outras entidades.

Com efeito, nesse âmbito, prevê-se que a Comissão tem competência, entre outras, para:

- Proceder à análise de contratos com uso de cláusulas contratuais gerais que se encontrem no mercado, com vista a prevenir e fazer cessar a utilização de cláusulas consideradas proibidas por decisão judicial ou administrativa, nos termos do presente decreto-lei;
- Dirigir recomendações aos proponentes de contratos com cláusulas contratuais gerais, visando prevenir a utilização de cláusulas contratuais consideradas abusivas, nos termos dos artigos 18.º, 19.º, 21.º e 22.º;

- Emitir determinações que ordenem a remoção de cláusulas contratuais gerais consideradas abusivas, nos termos dos artigos 18.º, 19.º, 21.º e 22.º do presente decreto-lei.

Prevê-se, ainda, que tais «determinações» são impugnáveis nos termos gerais de direito, nada mais se esclarecendo.

Ora, não se alcança de que forma se garantirá efetivamente que os proponentes, destinatários destas «determinações» que ordenem a remoção de cláusulas contratuais – seja porque proibidas por decisão judicial ou administrativa, seja porque consideradas abusivas, nos termos dos artigos 18.º, 19.º, 21.º e 22.º do Decreto-Lei n.º 446/85 - não continuarão a aplicar as cláusulas. De resto, a DECO questiona, em concreto, qual a consequência jurídica, se não obstante a existência de uma determinação, os proponentes continuarem a usar tais cláusulas nos seus contratos, bem como que poderes tem a Comissão face a um incumprimento de uma determinação. No entendimento da DECO, não estará prevista qualquer sanção, não tendo ademais, a referida Comissão poderes para a aplicação de sanções.

Refira-se, por outro lado, que também as autoridades reguladoras e fiscalizadoras e até a própria Direção Geral do Consumidor (doravante, DGC) na ausência de autoridade reguladora ou sectorialmente competente, não poderão aplicar coimas por via de utilização de cláusulas consideradas proibidas por decisão judicial ou administrativa, mas apenas quando contrariem o disposto nos artigos 15.º, 18.º, 19.º, 21.º e 22.º do Decreto-lei n.º 446/85 (que aquelas, indiretamente, contrariarão, razão pela qual a DECO sugere infra a tipificação de contraordenação para as situações em que o proponente utiliza cláusulas proibidas por decisão judicial ou administrativa).

Assim, não pode a DECO deixar de concluir que o sistema de controlo e prevenção de cláusulas abusivas, operacionalizado pela Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais, nos termos propostos, que pretende regulamentar o disposto na Lei n.º 32/2021, de 27 de maio, não garante que as cláusulas consideradas proibidas por decisão judicial não

são aplicadas por outras entidades, nem tão pouco que as cláusulas consideradas abusivas por decisão administrativa sejam removidas dos contratos em que se encontram inseridas.

#### **1.4 Do sistema de controlo e prevenção de cláusulas abusivas proposto pela DECO**

A DECO tem, desde há largos anos, defendido a implementação de sistema misto de controlo e prevenção de cláusulas abusivas que contornasse a eficácia limitada das decisões judiciais, conjugando um mecanismo judicial e um sistema administrativo de controlo e prevenção de cláusulas abusivas, pelo que a DECO congratula a introdução deste sistema, sem prejuízo de propor um sistema e controlo alternativo que passa a expor.

Desde logo, importa referir que o recurso a um tipo de controlo deverá inviabilizar o recurso ao outro, quando se tratar da(s) mesma(s) cláusula(s) e do mesmo proponente, gerando uma situação semelhante a “litispêndência”.

10

---

No que respeita à operacionalização do sistema de controlo e prevenção, a DECO propõe, em concreto, o seguinte:

- Deverá caber à Direção-Geral do Consumidor a atribuição de zelar pelo controlo e prevenção de cláusulas abusivas, decidindo sobre aquelas que deverão ser consideradas abusivas e removidas dos contratos em que se encontrem inseridas – seja porque anteriormente proibidas por decisão judicial ou administrativa, seja porque consideradas abusivas, nos termos do Decreto-Lei n.º 446/85 e adotando as demais ações necessárias ao cumprimento do disposto no Decreto-lei n.º 446/85.
- A DECO propõe, nesse sentido que a DGC, no âmbito da sua estrutura orgânica, revestida de verdadeiros poderes de autoridade, e sem prejuízo dos comentários que adiante faremos na especialidade, tenha as competências que, nos termos

do Projeto em crise, são atribuídas à «Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais», doravante designada por Comissão;

- A Comissão manter-se-ia, devendo ter atribuições, em tudo semelhantes às previstas no Projeto em análise, contudo, com uma natureza consultiva e deliberativa, face à DGC, que decidirá;
- A fim de garantir que o sistema administrativo de controlo seja célere, eficaz e dissuasor, a Comissão deverá proceder à análise de contratos com uso de cláusulas contratuais gerais, não apenas de forma pró-ativa, mas também por solicitação/denúncia, em prazo razoável, não tornando a fiscalização administrativa numa “repetição” da judicial nomeadamente em termos de morosidade.
- As decisões emergentes de ambos os controlos – judicial e administrativo – deverão revestir-se de igual coercibilidade e carácter dissuasor da prática infratora. Nesse sentido, revela-se fundamental, que sejam previstas consequências para o não acatamento das decisões da DGC pelos proponentes e que, eventualmente, se prevejam diferentes níveis de exercício de contraditório / efeitos de recurso, consoante se esteja, respetivamente, perante cláusulas absolutamente proibidas ou relativamente proibidas/ uso de cláusulas já anteriormente proibidas por decisão judicial ou administrativa e uso de cláusulas que ainda não foram alvo de decisão anterior.
- Finalmente, propomos que as referências feitas à Comissão, no presente projeto, sejam consideradas como feitas à DGC, com as devidas adaptações.

## **Artigo 34.º- A**

### **Sistema Administrativo de controlo e prevenção de cláusulas abusivas**

#### **N.º 1**

Salvo melhor opinião, o sistema administrativo de controlo e prevenção de cláusulas abusivas visará, ainda, prevenir a utilização de cláusulas consideradas abusivas nos termos do presente decreto-lei (mais precisamente, nos termos dos artigos 15.º, 16.º, 18.º, 19.º, 21.º e 22.º), pelo que se sugere a alteração da norma em conformidade.

#### **N.º 2**

Em conformidade com o supra exposto, propomos a alteração da presente redação, no sentido de que a operacionalização do sistema seja uma competência da DGC (o que, naturalmente, implicará também uma alteração da sua Lei orgânica), atribuindo-se à Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais prevista uma natureza consultiva e deliberativa.

12

---

## **Artigo 34.º - B**

### **Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais**

Em linha com a proposta supra exposta, entende-se que esta Comissão deverá ter uma natureza consultiva e deliberativa, face à DGC, que decidirá, mantendo-se aquela, em tudo o mais, conforme proposto no projeto em análise.

De salientar, contudo, que a DGC, não obstante integrar a Comissão, não deverá participar nas deliberações, atenta a competência decisória proposta.

## **Artigo 34.º - C**

### **Poderes da Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais**

Conforme supra exposto, e sem prejuízo dos comentários que adiante teceremos, entendemos que os poderes aqui consagrados deverão ser atribuídos à DGC, entidade

que, a nosso ver, deveria operacionalizar o sistema administrativo de controlo e prevenção de cláusulas abusivas.

De facto, não obstante, ser com muita satisfação que acolhemos um sistema administrativo de controlo e prevenção de cláusulas abusivas, é com particular veemência que alertamos para a importância de se assegurar os meios necessários para garantir o seu eficaz funcionamento – qualquer que seja o modelo a adotar a final – atento o desejado, mas ambicioso, âmbito de atuação.

Importa também que a DGC (ou a entidade que, a final, se entenda dever operacionalizar o sistema) seja dotada de verdadeiros poderes de autoridade para que possa cabalmente exercer os poderes ora previstos e para que o sistema seja verdadeiramente eficaz. A não ser assim, a DECO questiona o que acontecerá se, não obstante a emissão de uma determinação pela Comissão, a ordenar a remoção de cláusula contratual geral considerada abusiva, o proponente continuar a usá-la nos seus contratos, ou mesmo a consequência de, tendo solicitado os contratos aos proponentes nos termos da alínea c) do n.º 1 da presente norma, estes não lhe serem entregues.

Acresce ser fundamental que a DGC ou a entidade que venha a deter os poderes ora previstos, possa receber pedidos/denúncias por parte de quaisquer pessoas ou entidades, para efeitos do exercício dos mesmos, mormente dos previstos nas alíneas a) e e) da presente norma. A apresentação de pedidos/denúncias poderia inclusivamente ser efetuada através do Portal previsto no artigo 34.º- E.

#### **N.º 1 alíneas d) e e)**

Não se vislumbra porque razão se não refere “cláusulas contratuais gerais consideradas abusivas nos termos do referido decreto-lei” e se enumeram apenas estes artigos, com exclusão dos artigos 15.º e 16.º. De resto, tais normas são consideradas, e bem, a nosso ver, e por contraposição, no artigo 34.º-G, não se encontrando fundamentação válida para serem excluídos da disposição ora em análise, tanto mais que, nos termos do n.º 2, os proponentes são sempre ouvidos, previamente à emissão de recomendações ou

determinações, assegurando-se princípio do contraditório. Assim, e se poderia eventualmente argumentar-se que a necessidade de ponderação exigida no artigo 16.º, em face da situação considerada, o exigiria, na verdade, em nosso entendimento tal argumentação não procederia, dado que, também no que respeita às cláusulas relativamente proibidas, se impõe uma ponderação do quadro negocial padronizado, não se encontrando as mesmas excluídas das alíneas d) e e).

Acresce que, se da análise efetuada nos termos da alínea a) do presente artigo, a DGC ou a entidade a que couber o poder ali previsto concluir que determinado proponente utiliza cláusula considerada proibida por decisão judicial ou administrativa, nos termos do presente decreto-lei, depreende-se que emitirá determinação com base na alínea e), ordenando a remoção da cláusula em crise. Ora, a manter-se a redação presente, se a decisão – administrativa ou judicial – se tiver fundamentado nos artigos 15.º e 16.º do Decreto-lei 446/85, não se vislumbra como poderá, depois, a DGC ou outra entidade, lançar mão de uma determinação com base nesta alínea, caso a mesma mantenha a presente redação, pelo que se apela à sua alteração.

### **N.º 3**

Na sequência do já exposto, por razões de eficácia do sistema que se pretende introduzir, importa que a entidade que venha a exercer os poderes previstos no presente artigo seja investida de poderes de autoridade e que as suas determinações se revistam de coercibilidade, sob pena de se questionar, até, em que medida terão os proponentes interesse em impugnar as determinações emitidas. É, pois, crucial, determinar com precisão, na letra da Lei, os termos e prazos das notificações das determinações aos proponentes, efeitos, prazos e termos das impugnações, quanto mais não seja por razões de segurança e certeza jurídicas, no âmbito de um sistema que se pretende justo, transparente, célere e eficaz.

## **Artigo 34.º - D**

### **Cooperação**

#### **N.º 2**

Sem prejuízo de melhor entendimento, a DECO tem sérias reservas que o exercício das competências em causa deva estar dependente de parecer prévio vinculativo da respetiva autoridade reguladora sectorialmente competente. Com efeito, não raras vezes, as entidades reguladoras, por natureza ou até por falta de meios, não se encontram especialmente vocacionadas para a análise de contratos de adesão com cláusulas contratuais gerais, sendo que, nos raros casos em que a Lei lhes atribui especialmente essa competência (limitada a “meras recomendações de correção” que, a não serem acatadas, dar-lhes-ão a possibilidade de solicitar ao Ministério Público para proceder nos termos artigos 25.º e seguintes do Decreto -Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, na sua redação atual), limitam-se a atuar como simples depositárias dos contratos.

15

---

Pelo exposto, entendemos que o parecer prévio deverá ser obrigatório, mas apenas vinculativo, nos casos em que a Lei atribua à entidade reguladora especial competência para se pronunciar, no setor regulado, sobre o teor de contratos com cláusulas contratuais gerais (e não mera competência enquanto depositária desses mesmos contratos).

#### **N.º 3**

Caso sejam adotados os contratos-tipo aqui previstos, propomos que sejam registados e publicitados no Portal das Cláusulas Contratuais Gerais.



## **Artigo 34.º - E**

### **Portal das Cláusulas Contratuais Gerais**

Damos aqui por integralmente reproduzidas as considerações supra tecidas em comentário ao artigo 34.º - C, no que concerne à possibilidade de apresentação de pedidos/denúncias à DGC, por quaisquer pessoas ou entidades, para efeitos do exercício dos poderes previstos no n.º 1 da referida disposição, os quais deverão poder ser apresentados através do presente portal.

Não se alcança, porém, a alusão na alínea c) às recomendações de cláusulas contratuais gerais já mencionadas na alínea a).

A DECO congratula, por fim, a introdução de uma lista de proponentes condenados pelo uso de cláusulas contratuais gerais, nos termos da alínea c) do n.º 1, por considerar que a mesma poderá desempenhar um importante papel dissuasor.

## **Artigo 34.º - G**

### **Apreciação administrativa do carácter abusivo**

#### **N.º 1**

A DECO não pode deixar de expressar reservas quanto a esta opção legislativa, na medida em que, atendendo ao próprio acompanhamento que vai fazendo aos diferentes sectores regulados, tem constatado que, por um lado, as diferentes entidades reguladoras e fiscalizadoras têm entendimentos díspares face a cláusulas comuns a vários setores, e por outro lado, que a atuação das mesmas se revela pouco voltada para a apreciação de cláusulas contratuais gerais.

Por outro lado, questionamos como se compatibiliza, desde logo, a presente disposição e as atribuições aí definidas às autoridades reguladoras e fiscalizadoras com a competência plasmada e atribuída à Comissão das Cláusulas Contratuais Gerais no

artigo 34.º- C, e ainda, com as suas próprias competências de fiscalização, instrução e aplicação de coimas no âmbito do artigo 34.º - J.

Acresce que importará assegurar a conformidade da presente disposição com as disposições estatutárias e orgânicas das diferentes entidades reguladoras e fiscalizadoras, nomeadamente no âmbito dos seus poderes de fiscalização e de sanção, e eventual necessidade da sua alteração.

### **Artigo 34.º-H**

#### **Contraordenações**

A DECO salienta a importância de se prever constituir contraordenação punível nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas, a utilização de cláusulas absolutamente proibidas nos contratos, a inserção de cláusulas abusivas em violação do princípio geral da boa fé, e ainda a utilização de cláusulas relativamente proibidas nos contratos, nos dois primeiros casos constituindo contraordenação muito grave e no último, constituindo contraordenação grave. Tal significará que as autoridades administrativas passarão a poder impor sanções quando um profissional utilizar cláusulas absolutamente proibidas, cláusulas relativamente proibidas e cláusulas que contrariem o princípio geral da boa fé.

A DECO, entende, porém, que seria igualmente importante que as autoridades pudessem impor uma sanção quando o profissional utiliza uma cláusula contratual que tenha sido considerada abusiva por uma decisão definitiva com carácter vinculativo, sem prejuízo da possibilidade prevista de aplicação de uma sanção pecuniária compulsória, que tem natureza específica e finalidade diversa, visando contribuir para o respeito de uma decisão judicial, e não sancionar e dissuadir a prática de infrações. Tanto mais que, em tais casos se afigura particularmente gravosa a infração, na medida em que o infrator não se terá absterido de utilizar uma cláusula definitivamente proibida ou uma cláusula que se equipare substancialmente a esta.

A Associação acompanha, por outro lado, a importância de as contraordenações serem puníveis a título de negligência.

No entanto, a DECO teme que não se encontre prevista nem tão pouco articulada a forma através da qual se assegurará que a autoridade competente aprecia, após o registo previsto no artigo 34.º-E, n.º 1, al. c), as infrações previstas no artigo 34.º-H, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 34.º-J.

### **Artigo 34.º-I**

#### **Determinação da medida da coima**

No entendimento da DECO a presente disposição, para ir ao encontro do disposto no artigo 1.º da Diretiva *Omnibus*, deveria incluir no conjunto de critérios a ser considerados na determinação da coima, as sanções impostas ao profissional pela mesma infração noutros Estados-Membros, em situações transfronteiriças caso a informação sobre essas sanções esteja disponível através do mecanismo estabelecido pelo Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho.

### **2. Alteração ao Decreto-Lei n.º 138/90, de 26 de abril**

#### **Regime que regula a indicação de preços dos bens destinados à venda a retalho**

#### **Alteração ao Decreto-Lei n.º 70/2007, de 26 de março**

#### **Regime que regula as práticas comerciais com redução de preço nas vendas a retalho**

A alteração à Diretiva 98/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de Fevereiro de 1998 relativa à defesa dos consumidores em matéria de indicações dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores veio estabelecer regras a observar pelos comerciantes quando anunciam reduções de preços e, em particular, que estes devem indicar o preço anteriormente praticado, definido como o preço mais baixo praticado pelo comerciante durante um período que não seja inferior a 30 dias antes da aplicação da redução do preço.

Neste âmbito, os Estados-Membros podem, ainda, estabelecer regras diferentes para os bens suscetíveis de se deteriorarem ou de ficarem rapidamente fora de prazo de validade, que se encontrem no mercado há menos de 30 dias, ou para as quais a redução de preço seja progressivamente aumentada, prerrogativas que o legislador português entendeu utilizar nos dois primeiros casos. A DECO considera, no entanto, que será avisado o legislador clarificar as regras aplicáveis aquando do aumento gradual da redução de preço.

Ora, pese embora decorra do preâmbulo do diploma que, no que tange à introdução de novas regras quanto à indicação do preço mais baixo anteriormente praticado, se tomará por referência os últimos 60 dias anteriores à redução do preço, sem prejuízo de um regime específico aplicável aos bens perecíveis, a verdade é que, certamente por lapso, a nova redação proposta de definição de preço mais baixo anteriormente praticado, promovida ao artigo 3.º, n.º 2 al. a) do regime que regula as práticas comerciais com redução de preço nas vendas a retalho, contempla antes um prazo de 30 dias.

Entendendo que certamente se tratará de lapso, que importa eliminar, a DECO não pode, contudo, deixar de sinalizar que seria muitíssimo problemático, caso assim não fosse, promover uma alteração a dois regimes complementares que não fosse congruente, estabelecendo uma definição de preço mais baixo praticado para efeito de afixação de preços, tendo por referência um prazo de 60 dias consecutivos, e um prazo de referência de 30 dias consecutivos no caso da redução de preços.

A DECO salienta, ainda, a importância da alteração ora promovida que vem eliminar a exceção de eventuais períodos de saldo ou promoção da definição de preço mais baixo praticado introduzida pelo Decreto-Lei n.º 109/2019, de 14 de agosto, relativamente à qual a Associação foi especialmente crítica, na medida em que esta comprometia a comparabilidade de preços e a avaliação do desconto praticado, dando margem a reduções artificiais dos preços.

## **2.1 Alteração ao Decreto-Lei n.º 138/90, de 26 de abril**

### **Artigo 2.º**

#### **Definições**

##### **Al. f)**

A DECO considera equilibrada a definição de *preço mais baixo anteriormente praticado*, como o preço mais baixo a que o produto foi vendido nos últimos 60 dias consecutivos anteriores à aplicação da redução do preço, entendendo, contudo que este prazo tem necessariamente de coincidir com a definição e prazo constantes do regime que regula as práticas comerciais com redução de preço nas vendas a retalho.

## **2.2 Alteração ao Decreto-Lei n.º 70/2007, de 26 de março**

### **Artigo 3.º**

#### **N.º 2, al. a)**

Reiterando o supra exposto, a DECO entende ser equilibrada a definição de preço mais baixo anteriormente praticado, como o preço mais baixo a que o produto foi vendido nos últimos 60 dias consecutivos anteriores à aplicação da redução do preço, tal como apresentado no preâmbulo do diploma. No entanto, e como anteriormente referido, constata-se que a redação da norma, ao arrepio do disposto no preâmbulo e em contradição com a alteração promovida ao regime atinente à fixação de preços, prescreve um prazo de 30 dias consecutivos e não de 60 dias consecutivos, situação para a qual se alerta, sugerindo a sua alteração. De resto, um prazo de 60 dias consecutivos parece melhor coadunar-se com a realidade do mercado, em que, não raras vezes, os próprios períodos de redução de preços se mantêm por longos períodos.

## Artigo 4.º

### Informação para a concorrência leal na venda com redução de preço

#### N.º 1

A redação em apreço prescreve que *na venda com redução de preço deve ser indicada de modo inequívoco, a modalidade de venda, o tipo de produtos, o preço mais baixo anteriormente praticado, bem como a data de início e o período de duração.*

Tal como a DECO havia evidenciado anteriormente, e designadamente no âmbito de anterior consulta ao Conselho Nacional de Consumo promovida a respeito da alteração promovida ao diploma em 2019, parece-nos que a expressão «na venda com redução de preço» tem necessariamente de ser alterada no sentido de passar a compreender de forma mais ampla qualquer forma de publicidade, independentemente do suporte utilizado para a sua difusão, sempre que a mesma verse uma redução de preço.

Com efeito, e agora decorrendo da própria Diretiva *Omnibus*, qualquer *anúncio* de redução de preço deverá indicar o preço anteriormente praticado pelo comerciante durante um determinado período anterior à aplicação da redução do preço, sendo tal obrigação aplicável às comunicações publicitárias, incluindo anúncios ou declarações gerais de reduções de preço, caso em que inclusivamente o preço anteriormente praticado de todos os produtos em causa tem de ser claramente apresentado. Será, por exemplo, a situação em que é anunciada uma redução de preço que abrange determinada categoria de produtos ou todos os produtos durante determinado período de tempo.

Assim, as regras decorrentes da Diretiva *Omnibus* obrigam a que tais requisitos de informação impendam sobre os profissionais não apenas na afixação de preços efetuada em qualquer dos modelos de contratação, (no estabelecimento comercial, fora do estabelecimento comercial e nas vendas efetuadas à distância), como também nas comunicações publicitárias promovidas a respeito de reduções de preços.

A Deco, não pode, ainda, deixar de evidenciar que a redação em apreço eliminaria a obrigatoriedade da indicação da respetiva percentagem de redução, opção de que se discorda.

#### **Artigo 5.º**

##### **Preço de referência**

Destacamos a definição de um regime específico para os produtos perecíveis e com aproximação do fim de validade, ou seja, aqueles que sejam suscetíveis de se tornar impróprios para venda no prazo de 30 dias após a data de colheita, produção ou transformação, caso em que se terá por referência o preço mais baixo praticado durante os últimos 15 dias consecutivos em que o produto esteve à venda ou durante o período total de disponibilização do produto ao público, caso o mesmo período seja inferior.

A DECO considera todas as medidas que contribuam para o escoamento de produtos alimentares, evitando o seu desperdício, relevantes. Não obstante, será importante acompanhar a implementação da medida, atendendo a que tais práticas transferem, na prática, a responsabilidade de consumo, dentro do prazo, para o consumidor, podendo involuntariamente contribuir para que os produtos não desperdiçados pelo estabelecimento de venda venham, fruto da redução de preço, vir a ser desperdiçados pelo consumidor final, com um custo ou desperdício global ainda mais relevante.

### **3. Alteração ao Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março**

#### **Regime aplicável às práticas comerciais desleais das empresas nas relações com os consumidores**

#### **Artigo 14.º**

##### **Direitos do consumidor**

Conforme enfatiza a Diretiva *Omnibus*, os Estados-Membros deverão assegurar que existe a possibilidade de ressarcimento para os consumidores lesados por práticas

comerciais desleais, de modo a eliminar todos os efeitos das referidas práticas, sendo absolutamente essencial um regime claro relativo aos direitos dos consumidores lesados que facilite e torne possível a aplicação das regras na esfera privada.

Nesse sentido, afigura-se-nos fundamental que, contrariamente ao que resulta da redação em apreço, sejam melhor concretizadas as condições para a aplicação e os efeitos dos meios de ressarcimento em relação aos consumidores, e muito em particular, no que respeita à resolução do contrato, que, desde logo, não deverá poder importar quaisquer custos, ou encargos para o consumidor lesado por uma prática comercial desleal, designadamente, os que decorram de eventuais cláusulas penais previstas nos contratos.

Nesse sentido, importará, ainda, e a título de exemplo, prever que o consumidor poderá exercer o direito à resolução do contrato ainda que não esteja em condições de restituir o produto ou que este se tenha deteriorado por motivo não imputável ao consumidor, bem como prever especificamente os efeitos da resolução nos contratos de execução continuada, e determinar um prazo máximo para, após a declaração de resolução pelo consumidor, ser efetivada a devolução ao consumidor.

No entendimento da Associação, no foro contratual, o consumidor lesado deverá ter sempre a possibilidade de escolha entre as soluções contratuais existentes, na medida em que a liberdade de escolha de soluções é a solução mais justa face a uma prática desleal por parte do profissional, pelo que se congratula a opção plasmada no projeto, conferindo ao consumidor a possibilidade de escolha entre a reparação, a substituição, a redução adequada do preço ou a resolução do contrato, salvo se tal se manifestar impossível ou constituir abuso de direito nos termos gerais.

Não obstante, a DECO considera que a redação da norma se encontra particularmente voltada para a situação em que estejam em causa contratos de compra e venda, olvidando, que desde logo, a prática comercial pode ocorrer em momento anterior à celebração do contrato, importando, também neste caso, consagrar soluções de



reparação adequadas. Por outro lado, entende-se que seria importante garantir uma solução mais elástica que permita, designadamente, a subsistência de eventuais contratos mediante a reposição da situação que existiria se a decisão de transação não tivesse sido influenciada por uma prática comercial desleal, sugerindo-se a introdução do direito à reposição da conformidade com a referida amplitude.

## **Artigo 19.º**

### **Autoridades administrativas competentes**

A Deco não pode deixar de salientar que, a interpretação e aplicação da presente norma tem suscitado interpretações díspares e conflituantes por partes das próprias autoridades administrativas competentes, conduzindo, não raras vezes a situações em que uma autoridade administrativa invoca não ser competente, relegando a competência para a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, bem como a situações em que mais do que uma entidade chama a si a competência para o efeito.

Nesse sentido, considera esta Associação que a bem de uma maior clareza e certeza jurídicas, e procurando evitar conflitos acerca da competência que podem comprometer a celeridade e eficácia dos processos, deveria rever-se a presente redação tornando mais claro que, em primeira linha é competente a autoridade administrativa sectorialmente competente, e subsidiariamente, e sempre que não exista uma entidade reguladora no sector em que ocorra a prática ou uma entidade fiscalizadora de mercado sectorialmente competente, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica.

Acresce que não se afigura claro, a razão pela qual o diploma identifica expressamente o Banco de Portugal, a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários, a Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões e a Direção-Geral do Consumidor, não fazendo referência, designadamente às restantes entidades reguladoras setoriais, circunstância que importaria alterar.

Igualmente pertinente se julga a alteração do n.º 3 da presente norma que determina que, «tratando-se de uma prática comercial desleal em matéria de publicidade, a

autoridade administrativa competente para aplicar as medidas previstas no artigo seguinte é a Direcção-Geral do Consumidor (DGC)», sem salvaguardar ou fazer menção à competência específica de determinadas autoridades, como por exemplo, a Entidade Reguladora da Saúde ou INFARMED - Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, I. P..

#### **4. Alteração ao Decreto-Lei n.º 24/2014, de 14 de fevereiro**

##### **Regime relativo aos contratos celebrados à distância e fora do estabelecimento comercial**

###### **Artigo 10.º**

###### **Direito de livre resolução nos contratos celebrados à distância ou celebrados fora do estabelecimento**

A Deco congratula a opção plasmada no projeto estendendo o prazo para o exercício de retração para 30 dias nos casos de contratos celebrados ao domicílio e de contratos celebrados durante uma deslocação organizada pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços ou por seu representante ou mandatário, fora do respetivo estabelecimento comercial.

25

###### **Artigo 4.º- A**

###### **Requisitos adicionais específicos de informação dos contratos celebrados em mercados em linha**

###### **N.º 1**

###### **Al. b)**

A DECO considera pouco claro o âmbito e alcance da presente norma. Assumindo, porém, que a mesma visa dar resposta a um dos problemas que se tem destacado com a falta de identificabilidade entre a oferta do profissional no seu sítio eletrónico e a

oferta de terceiros nas designadas plataformas Marketplace, e garantir, nesse sentido, que o consumidor possa facilmente verificar com quem vai concluir a compra, a DECO sugere a seguinte redação alternativa:

«Informação inequívoca da contraparte do contrato, garantindo que a oferta do mercado em linha e a oferta do prestador de mercado em linha são apresentadas separadamente, de forma clara e perceptível para o consumidor;»

**Al. c)**

Mais uma vez, a DECO não considera a presente norma suficientemente clara. Deprendendo-se que a ratio da norma será assegurar que o consumidor não é induzido em erro quanto às vantagens da oferta e quanto aos fatores «preço» e «desconto», sugere-se a seguinte redação alternativa:

«Quando aplicável, informação sobre os critérios de comparação, garantindo que a comparação não é apresentada como um desconto, sempre que o fator preço não seja o fator distintivo da oferta».

**Al. g)**

Com vista a garantir uniformidade de conceitos, a DECO salienta a necessidade de alterar a redação da norma que determina que nos casos em que o prestador de mercado em linha aplique reduções de preços nas propostas, deverá ser disponibilizada informação detalhada sobre a respetiva percentagem de redução e o «preço de referência», substituindo-se a expressão «preço de referência» por «preço mais baixo praticado».

## **Artigo 4.º-B**

### **Sistemas de avaliação**

A DECO salienta a importância da introdução de uma norma que visa garantir uma maior transparência aos sistemas de avaliação e recomendação que se tornam populares entre os consumidores e que, nessa medida, impõe entre outros aspetos relevantes que seja assegurada a verificação da existência prévia de uma transação comercial, sempre que a avaliação esteja anunciada como tendo por base a aquisição prévia de um bem ou serviço, e a disponibilização de mecanismos de reporte de avaliações falsas ou abusivas.

## **5. Alteração à Lei n.º 24/96, de 31 de julho**

### **Lei de Defesa do Consumidor**

#### **Artigo 8.º**

##### **Direito à informação em particular**

A Deco salienta que, porventura por mero lapso, são alteradas as alíneas h), i) e j), quando se nos afigura que estarão em causa as alíneas i), j) e k). Com efeito, não se vê qualquer razão para eliminar a atual al. h) que versa a «informação sobre o período de vigência do contrato, quando for o caso, ou, se o contrato for de duração indeterminada ou de renovação automática, as condições para a sua denúncia ou não renovação, bem como as respetivas consequências, incluindo, se for o caso, o regime de contrapartidas previstas para a cessação antecipada dos contratos que estabeleçam períodos contratuais mínimos. Caso, porém, não se trate de lapso, a DECO manifesta a sua discordância atenta a importância da referida informação.

## Artigo 9.º

### **Direito à proteção dos interesses económicos**

A DECO tem, há largos anos vindo a chamar à atenção para a necessidade de combater o fenómeno da obsolescência precoce, pelo que congratula a introdução da presente norma que, pese embora se proponha reforçar os direitos dos consumidores, vedando ao profissional a adoção de quaisquer técnicas através das quais o mesmo visa reduzir deliberadamente a duração de vida de um bem de consumo a fim de aumentar a sua substituição, fica, porém, muito aquém do necessário com vista à proteção do consumidor contra práticas de obsolescência.

Com efeito, conforme a DECO tem evidenciado, e parece, aliás, ser consensual, a obsolescência precoce é um problema multifacetado, que pode compreender quer falhas intencionais, quer falhas não intencionais dos bens, razão pela qual a preocupação não deve, na perspetiva da DECO, ater-se à obsolescência programada, mas cada vez mais abordar-se o problema de forma mais holística por forma a compreender os diversos tipos de obsolescência (material, económica, tecnológica) independentemente de o bem ter sido ou não deliberadamente concebido com uma vida útil limitada. De resto, a DECO sempre defendeu que esta problemática não deve dissociar-se da discussão atinente ao prazo de garantia legal, nem da responsabilidade do produtor, aspetos considerados fundamentais à promoção da conceção de produtos mais duradouros.

Acresce que, exigir um elemento intencional ou dolo, teria sempre dificuldades enormes de prova, antevendo-se ser muito difícil provar a intenção deliberada de reduzir a vida de um bem de consumo a fim de aumentar a sua substituição, parecendo-nos, por outro lado, este elemento secundário se o objetivo for a proteção dos consumidores e do ambiente e recursos naturais.

A Deco considera, assim, imperativo dar resposta ao fenómeno da obsolescência precoce de forma mais ampla, penalizando todas as práticas e tipos de obsolescência

independentemente de o bem ter sido ou não deliberadamente concebido com uma vida útil limitada.

Nesse sentido, defende ser necessária a proibição de práticas específicas que possam conduzir a falhas prematuras de produtos ou limitem a possibilidade da sua reparação, considerando que, ainda que o fluxo da conceção do bem não tenha sido feito propositadamente para limitar a sua vida útil, o simples impacte negativo no ambiente e as vantagens financeiras para o profissional ligadas à taxa de substituição do produto não devem ser permitidos.

Práticas como a utilização de matérias primas de qualidade inferior que prejudicam a sua durabilidade, a utilização de técnicas de conceção que inviabilizam a reparação ou substituição do bem ou componentes, a não disponibilização de peças sobressalentes durante o período de vida do bem, a disponibilização ou imposição de atualizações de software que resultem numa diminuição do desempenho dos dispositivos, são alguns exemplos de práticas que merecem censura e um tratamento específico pelo legislador.

Assim, a DECO apela à implementação de medidas que verdadeiramente protejam o consumidor de práticas de obsolescência, relativamente às quais, o consumidor não está devidamente protegido, salientando a importância da consagração de um regime que, proibindo tais práticas, as sancione de forma exemplar, através de um regime sancionatório suficientemente dissuasor que, reflexamente, proteja os consumidores e garanta a conceção de produtos mais duráveis.