

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA
DOS AÇORES



SUBCOMISSÃO PERMANENTE DE ECONOMIA

RELATÓRIO E PARECER

Audição n.º 80/XII-AR

“Projeto de Lei n.º 915/XIV (Deputada Não Inscrita) - Altera a Lei de Defesa do Consumidor consagrando o direito à proteção ambiental e ao consumo sustentável”

3 DE SETEMBO DE 2021



INTRODUÇÃO

A Subcomissão Permanente de Economia analisou e emitiu parecer, na sequência do solicitado por Sua Excelência o Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores, sobre a **Audição n.º 80/XII-AR – “Projeto de Lei n.º 915/XIV (Deputada Não Inscrita) - Altera a Lei de Defesa do Consumidor consagrando o direito à proteção ambiental e ao consumo sustentável”**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O Projeto de Lei em apreciação foi enviado à Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores para audição, por despacho da Senhora Chefe do Gabinete de Sua Excelência o Presidente da Assembleia da República, com pedido de parecer, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa.

A apreciação do presente Projeto de Lei enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea i) do artigo 34.º do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores, aprovado pela Lei n.º 39/80, de 5 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 9/87, de 26 de março, 61/98, de 27 de agosto, e 2/2009, de 12 de janeiro.

Considerando a matéria da presente iniciativa, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Economia, nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, que aprova as competências das comissões especializadas permanentes.

APRECIAÇÃO NA GENERALIDADE

O presente Projeto de Lei visa – cf. artigo 1.º – alterar “a Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, na sua redacção



actual, reforçando a protecção dos consumidores através da criação do direito à protecção ambiental e ao consumo sustentável”.

A iniciativa em apreço refere, em sede de exposição de motivos, que “Desde 1982 que os direitos dos consumidores têm expressão constitucional, tendo, após a revisão de 1989, passado a pertencer à categoria de direitos e deveres fundamentais de natureza económica.

Actualmente, nos termos do artigo 60.º da Constituição da República Portuguesa “Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à protecção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.”.

A matéria da defesa dos consumidores consta, igualmente, no artigo 169.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (ex-artigo 153.º do TCE), que estabelece que a União Europeia deve contribuir para a protecção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores, bem como para a promoção do seu direito à informação, à educação e à organização para a defesa dos seus interesses. Neste contexto, podem os Estados manter ou introduzir medidas de protecção mais estritas, desde que compatíveis com os Tratados (n.º 4 do referido artigo).

Portugal veio a legislar sobre esta matéria em 1996, através da aprovação da Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, conhecida como a Lei de Defesa do Consumidor.

Nos termos do artigo 3.º desta Lei, o consumidor tem direito: à qualidade dos bens e serviços; à protecção da saúde e da segurança física; à formação e à educação para o consumo; à informação para o consumo; à protecção dos interesses económicos; à prevenção e à reparação dos danos patrimoniais ou não patrimoniais que resultem da ofensa de interesses ou direitos individuais homogéneos, colectivos ou difusos; à protecção jurídica e a uma justiça acessível e pronta e à participação, por via representativa, na definição legal ou administrativa dos seus direitos e interesses.

Ora, apesar de cada vez mais os consumidores se preocuparem com as questões ambientais e exigirem dos produtores a adopção de comportamentos compatíveis com



estas preocupações, aquilo que se verifica é que a Lei de Defesa do Consumidor não atribui aos consumidores qualquer direito expresso neste âmbito.

De acordo com um Inquérito promovido o ano passado pela Sociedade Ponto Verde¹ para perceber os comportamentos e as preocupações ambientais dos consumidores nacionais, 89% dos inquiridos admitem estar mais preocupados hoje com os problemas ambientais do que há 10 anos, tendo sido identificados como principais problemas ambientais a poluição, a protecção marinha e o aquecimento global. No que diz respeito aos comportamentos adoptados para um ambiente melhor, resultou do Inquérito que fazer reciclagem lidera destacadamente o ranking, sendo considerado como o comportamento principal por 2/3 dos inquiridos, e reduzir o consumo de plástico é um comportamento diferenciador entre gerações, sendo referido por 25% da geração Z (nascidos entre 1999 e 2005) e por apenas 8% da geração Baby Boomers (nascidos entre 1955 e 1962).

Segundo um inquérito Eurobarómetro divulgado em 2019², as secas e cheias frequentes, a escassez de água potável e a poluição de rios, lagos e águas subterrâneas estão no topo das preocupações ambientais dos portugueses. Este estudo demonstra que um quarto dos portugueses (26%) aponta o combate às alterações climáticas como prioridade para a actividade do Parlamento Europeu (PE), elegendo antes o “combate à pobreza e exclusão social” e a “melhoria dos direitos dos consumidores e a qualidade e acesso aos serviços de saúde de todos os cidadãos”.

Finalmente, de acordo com os resultados do Inquérito Eurobarómetro especial³, 94% dos cidadãos de todos os Estados-Membros da UE afirmam que a protecção do ambiente é importante a nível pessoal. Além disso, 91% dos cidadãos afirmam que as alterações climáticas constituem um problema grave a nível da UE e 83 % dos inquiridos considera que é necessária legislação europeia para proteger o ambiente.

De destacar que os inquiridos consideraram que as formas mais eficazes de resolver os problemas ambientais consistem em “mudar a forma como consumimos” e “mudar a forma como produzimos e comercializamos os produtos”. Em consequência, este inquérito revelou que os cidadãos consideram que os produtos devem ser concebidos de forma a facilitar a reciclagem do plástico; que a indústria e os vendedores a retalho



devem procurar reduzir as embalagens de plástico; que devem ser realizadas acções educativas para ensinar às pessoas como reduzir os seus resíduos de plástico e que as autoridades locais devem colocar à disposição das pessoas mais e melhores infra-estruturas de recolha de resíduos de plástico.

Se tivermos em conta, por exemplo, esta questão da redução de embalagens e promoção da reciclagem e reutilização destas, verificamos que os consumidores têm vindo a exercer cada vez mais pressão sobre os operadores económicos para que adoptem práticas ambientalmente responsáveis. Contudo, é essencial garantir que esta exigência tem suporte legal, para que os consumidores não possam ser impedidos de adoptar hábitos e comportamentos mais sustentáveis.

Depois, é imprescindível assegurar que os consumidores dispõem de todas as ferramentas e informação necessária que lhes permita fazer escolhas mais conscientes. Falamos por exemplo de informação clara sobre a durabilidade, a vida útil, a utilização e a reparabilidade dos bens após o período de garantia legal, bem como sobre os impactos que este tem no ambiente. Apesar da importância desta informação, nomeadamente para nortear a adopção de escolhas mais sustentáveis e reduzir o desperdício, aquilo que se verifica é que esta é escassa ou, em alguns casos, inexistente.

Sobre a importância do direito à informação no quadro dos direitos dos consumidores, importa destacar o acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, relativo ao processo n.º 99B8694 que refere que “O direito à informação importa que seja produzida uma informação completa e leal capaz de possibilitar uma decisão consciente e responsável, tudo com vista a habilitar o consumidor a uma decisão de escolha consciente e prudente.”, acrescentando que “Numa área em que para além do combate à informação negativa, mentirosa, enganadora ou desleal, é crucial a obrigação geral de informação positiva que impende sobre os profissionais no seu interface (relações de consumo) com os consumidores, obrigação esta cuja matriz é o princípio da boa-fé.”.

Em consequência, conclui que “Hoje, perante o reconhecimento dos direitos do consumidor em geral e do regime constante da Lei n.º 24/96, de 31-07, parece indiscutível que é o fornecedor de bens ou serviços quem tem de informar de forma completa o consumidor, não sendo pois exigível - pois que normalmente em situação de



desigualdade de poder e de conhecimentos económicos e técnicos em que se encontra perante profissionais que de outro modo poderiam aproveitar-se da sua ignorância, da sua inferioridade e da sua fraqueza - que seja este a tomar as iniciativas necessárias ao seu cabal esclarecimento".

Ainda, destacamos o Regulamento UE n.º 1169/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, datado de 25 de Outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, transposto para a ordem jurídica portuguesa através do Decreto-Lei n.º 26/2016 de 9 de Junho, que tem como objectivo atingir um elevado nível de protecção da saúde dos consumidores e de garantir o seu direito à informação. Esta informação deve ser adequada por forma a que os consumidores tenham plena consciência dos bens que consomem. Esclarecendo e admitindo ainda que os consumidores podem ser influenciados nas suas escolhas por considerações de saúde, económicas, ambientais, sociais e éticas.

Ora, é fundamental garantir que os consumidores dispõem de toda a informação necessária no que respeita à sustentabilidade dos bens para que possam fazer escolhas mais informadas e conscientes.

Por tudo isto, entidades como a DECO, ZERO, Linked.Green e ANP|WWF têm vindo a defender a necessidade de criação de um novo enquadramento legal, assente na economia circular, que promova a concepção ecológica de forma transversal e a protecção do ambiente, através da previsão legal, na Lei de Defesa do Consumidor, do direito à protecção ambiental e ao consumo sustentável.

É verdade que a nível nacional têm sido implementadas medidas que pretendem dar resposta às preocupações ambientais e às reivindicações dos consumidores, nomeadamente o pagamento dos sacos de plástico leves, a implementação do sistema de incentivo à devolução de embalagens de bebidas em plástico não reutilizáveis e de depósito de embalagens de bebidas em plástico, vidro, metais ferrosos e alumínio, bem como a discussão em curso sobre a extensão da garantia da durabilidade dos bens.

Contudo, a Lei de Defesa do Consumidor não prevê expressamente o direito dos consumidores à protecção ambiental, sendo esta previsão essencial para garantir que



estes dispõem dos mecanismos de resposta em caso de incumprimento e que podem exigir dos produtores a adopção de comportamentos ambientalmente responsáveis.

Face ao exposto, no seguimento de proposta apresentada pela DECO, ZERO, Linked.Green e ANP|WWF, propomos a consagração, na Lei de Defesa do Consumidor, do direito à protecção ambiental nas relações de consumo, estabelecendo que a concepção de bens e serviços tem de ter em consideração o seu impacte no ambiente e a preservação da biodiversidade e recursos naturais.

Admitem-se, no entanto, duas excepções: quando esteja em causa o interesse público (por exemplo, situações em que, apesar de determinados elementos da concepção poderem ter efeitos negativos para o ambiente, se salvaguardam outros bens jurídicos fundamentais, como a saúde pública) ou quando razões técnicas o justifiquem, nomeadamente os casos em que o produto apesar de colocar em causa aquele objectivo, garante uma qualidade, segurança ou durabilidade superior.

Depois, sabemos que muitos produtos avariam demasiado depressa e a sua reutilização, reparação ou reciclagem não é fácil, o que impede que se consigam alcançar padrões de consumo mais sustentáveis e uma economia circular. É importante garantir que os produtos são concebidos para ser duráveis e que, simultaneamente, seja assegurado o prolongamento da vida útil dos mesmos, através da sua fácil reparação, reutilização e reciclagem.

Por isso, prevemos que o produtor deve privilegiar a integração de aspectos ambientais na concepção dos bens, atendendo a todo o seu ciclo de vida e visando um melhor desempenho ambiental, designadamente no que concerne à durabilidade, reparabilidade, reutilização, reciclabilidade e não toxicidade dos bens e seus componentes, aspectos que não são ainda suficientemente abordados.

Estabelecemos, ainda, que as embalagens que acondicionam os bens devem ser adequadas e proporcionais ao respectivo conteúdo, privilegiando-se a utilização de materiais reciclados, reutilizáveis e recicláveis.

Com esta norma, pretende-se dar resposta a dois problemas: por um lado, à sobreembalagem, ou seja, a utilização de múltiplas embalagens sem motivo justificativo,



e, por outro lado, à sobredimensão das embalagens, ou seja, as situações de embalagens de tamanho bastante superior ao do produto que envolvem, sem que existam quaisquer razões que o justifiquem.

Reforçamos o direito de informação do consumidor, estabelecendo que este deve ser informado do perfil ecológico dos bens e serviços disponibilizados no mercado, bem como sobre os aspectos ambientais integrados na concepção dos bens, designadamente no que concerne à durabilidade, reparabilidade, reutilização, reciclabilidade e não toxicidade dos bens e seus componentes.

A inclusão desta previsão permite, por um lado, assegurar que os consumidores têm acesso a informação completa sobre os aspectos ambientais de um bem ou serviço, para que possam fazer uma opção de compra informada e, por outro lado, prevenir e combater situações de greenwashing, que muitas vezes estão associadas à falta de informação sobre o impacte ambiental dos bens e serviços.

Prevê-se, ainda, que desde que asseguradas as adequadas condições de saúde, higiene e segurança, o consumidor não deve ser impedido, pelo fornecedor de bens ou prestador de serviços, de adoptar hábitos de consumo sustentável, nomeadamente no que respeita à reutilização de embalagens e uso de outros recipientes.

Pretende-se promover a reutilização, dando ao consumidor a possibilidade de usar as suas próprias embalagens sempre que vai às compras, por exemplo, para trazer produtos de peixaria, padaria, vendas a granel ou take-away, evitando o uso desnecessário de plástico descartável.

Excepcionam-se os casos em que a utilização de embalagens próprias possam pôr em causa a saúde (o que poderá ser relevante, por exemplo, em contexto de pandemia), a segurança (por exemplo, no que respeita a produtos tóxicos ou inflamáveis, sujeitos a embalagens com características específicas), e a higiene (como o transporte de comida em embalagem do consumidor sempre que a mesma se encontre, por exemplo, com resíduos de anteriores utilizações ou com tampa disfuncional).



Também, prevemos que o produtor, o fornecedor de bens e o prestador de serviços são solidariamente responsáveis, independentemente de culpa, pelos danos causados aos consumidores em violação do disposto anteriormente.

A presente norma visa evitar situações em que o consumidor é confrontado com a necessidade de produzir uma verdadeira “prova diabólica”, na medida em que na maioria das vezes estão em causa processos de concepção de bens complexos, o que tornaria muito difícil para o consumidor a prova da existência de defeitos nos produtos.

Finalmente, defendemos que o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais devem promover acções e adoptar medidas que assegurem o acesso aos bens e serviços que tenham o menor impacte no ambiente, preservando a biodiversidade e os recursos naturais, de forma equitativa, inclusiva e economicamente acessível.

Esta norma visa impedir que os consumidores não consigam adoptar comportamentos mais sustentáveis em virtude do preço dos mesmos. Recorde-se que o Estado tem já prosseguido políticas neste sentido, das quais destacamos a atribuição de incentivos fiscais que promovem uma transição para um mercado verde, nomeadamente os incentivos à aquisição de veículos eléctricos.

Ora, a Lei n.º 19/2014, de 14 de Abril, que define as bases da política de ambiente, prevê que todos têm direito à qualidade de vida e ao ambiente, e o correspondente dever de o proteger, de o preservar e respeitar, de forma a assegurar o desenvolvimento sustentável a longo prazo. Ainda, a Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 66.º, determina que “todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”. No entanto, em matéria de relações de consumo, os consumidores não se encontram suficientemente habilitados a promover a protecção do ambiente.

Por este motivo, consideramos que as alterações à Lei de Defesa do Consumidor que propomos representam um passo importante no reforço dos direitos dos consumidores nas relações de consumo, contribuindo para a adopção de comportamentos mais sustentáveis e para uma maior protecção do ambiente.”.



APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE

Nada a registar.

POSIÇÃO DOS PARTIDOS

PS: O GP do PS vota contra esta iniciativa.

PSD: O GP do PSD abstém-se relativamente a esta iniciativa.

CDS-PP: O GP do CDS-PP dá parecer favorável, de um modo geral, às alterações que este diploma pretende operar sobre a Lei de Defesa do Consumidor.

Mas a posição favorável fica dependente da tomada em consideração das seguintes propostas:

- alargamento para um ano do prazo para entrada em vigor;
- apresentação de critérios objectivos para determinar o impacto ambiental dos bens e serviços;
- clarificação do grau de responsabilidade do produtor perante o consumidor face a incumprimentos que ocorram em fases posteriores do processo económico, como por exemplo na fase de distribuição.

CH: Não emitiu posição.

BE: Não emitiu posição.

PPM: Não emitiu posição.

IL: Não emitiu posição.

PAN: Não emitiu posição.

DEPUTADO INDEPENDENTE: Não emitiu posição.

VOTAÇÃO DOS PARTIDOS

O **Grupo Parlamentar do PS** emite **parecer desfavorável** relativamente à presente iniciativa.



O **Grupo Parlamentar do PSD** emite **parecer de abstenção** relativamente à presente iniciativa.

O **Grupo Parlamentar do CDS-PP** emite **parecer a favor** relativamente à presente iniciativa.

CONCLUSÕES E PARECER

A Subcomissão Permanente de Economia deliberou, maioria, dar parecer desfavorável à presente iniciativa.

Graciosa, 6 de setembro de 2021.

O Relator

José Ávila

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

O Presidente

Sérgio Ávila