



Região Administrativa Especial de Macau
Revisão da Legislação relativa à Protecção dos Direitos
e Interesses dos Consumidores
Relatório Final da Consulta Pública

Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça
Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais
Conselho de Consumidores

Fevereiro de 2015

ÍNDICE

1ª Parte Situação geral da consulta pública	3
2ª Parte Propostas ao documento de consulta, resumo das respostas dadas, análise e conclusão	6
1. Proibição de práticas comerciais injustas	6
1.1 Abuso da posição dominante no mercado	6
1.2 Fixação concertada de preços	8
1.3 Açambarcamento	10
2. Garantia do direito à informação dos consumidores	12
2.1 Atribuir competências ao Conselho de Consumidores para a obtenção de informações sobre o consumo	12
2.2 Atribuir competências ao Conselho de Consumidores para divulgar informações sobre o consumo	14
2.3 Obrigatoriedade de prestação das informações sobre o consumo aos consumidores por parte dos comerciantes	16
3. Aperfeiçoamento do mecanismo de resolução de litígios de consumo	19
4. Elaboração de legislação reguladora do novo modelo de consumo	24
4.1 Consumo em forma de pré-pagamento	24
4.2 Consumo à distância	26
4.3 Consumo fora do estabelecimento comercial	28
5. Outras opiniões e sugestões	30
5.1 Optimização das medidas administrativas de supervisão do preço dos produtos.....	30
5.2 Reforço da regulação de actos de comércio ilegal	32
5.3 Reforço das competências de supervisão de serviços públicos	34

Revisão da legislação relativa à protecção dos direitos e interesses dos consumidores

Relatório final da Consulta Pública

1ª Parte

Situação geral da consulta pública

O grupo de trabalho responsável pelo desenvolvimento de tarefas ligadas à revisão da legislação relativa à protecção dos direitos e interesses dos consumidores (cujos membros são provenientes da Direcção dos Serviços de Assuntos de Justiça, do Instituto para os Assuntos Cívicos e Municipais e do Conselho de Consumidores), realizou uma consulta pública com início em 12 de Junho de 2014, e terminou em 12 de Agosto do mesmo ano. Para o efeito, o grupo de trabalho publicou o documento de consulta nas versões chinesa e portuguesa, para dar a conhecer o seu conteúdo aos diferentes sectores da sociedade e recolher as opiniões. O documento de consulta para além de esclarecer o objectivo principal e a tendência da alteração da legislação relativa à protecção dos direitos e interesses dos consumidores, apresenta também o âmbito da alteração e as respectivas propostas.

Para dar a conhecer ao público a situação geral da consulta pública, o grupo de trabalho após proceder à organização das opiniões recolhidas, elaborou o presente relatório final. O relatório é constituído por duas partes, nomeadamente, a primeira parte refere-se à “situação geral da consulta pública” e, a segunda parte refere-se às “Propostas do documento de consulta, resumo das respostas dadas, análise e conclusão”.

Durante o período de consulta pública, os locais onde o documento de consulta esteve disponibilizado incluíam as instalações da DSAJ e do CC, bem como, os postos de atendimento da dependência do IACM, o Centro de Serviços da RAEM e o Centro de Informações ao Público, podendo ainda o mesmo ser descarregado por qualquer interessado na página electrónica da DSAJ, do IACM, do CC e no Portal jurídico de Macau. Por outro lado, o grupo de trabalho também convidou todos os cidadãos para darem as suas opiniões e sugestões através da media, incluindo a publicitação em jornais de línguas chinesa e portuguesa e canais chinês e português da Rádio, e através da TDM Macau.

O Grupo de trabalho recorreu a vários meios e vias para recolher as opiniões, nomeadamente, sessões de consulta, intercâmbio com os sectores, visitas a associações, media, carta, telefone, e-mail, fax, entre outros. O grupo de trabalho aceitou também o convite de estar presente em 6 de Julho e 7 de Agosto de 2014, no programa “Fórum de Macau” da TDM e na Rádio de Macau, respectivamente, tendo entrado em interacção com os cidadãos e anunciado que a consulta do público terá lugar no dia 23 de Julho.

Por outro lado, o intercâmbio com os sectores e as visitas às associações foram realizados junto de 13 associações comerciais, 11 associações civis, 3 conselhos consultivos de serviços comunitários e o conselho consultivo do IACM. Quando a consulta terminou, o grupo de trabalho recebeu, no total, 321 opiniões, e, procedeu à sua classificação segundo a sua origem: carta (19) (incluindo associações civis), pessoalmente nas instalações (2), página electrónica (231), telefone (51), e-mail (3), e, nas sessões de consulta, actividades públicas e recolha de artigos de jornais (15). Da mesma forma, o grupo de trabalho procedeu à classificação das opiniões apresentadas por pessoas singulares (312) e organizações (9), designadamente, a Associação de Auxílio Mútuo de Vendilhões de Macau, a Câmara de Comércio dos Negociantes Funerários de Macau, a Associação Comercial de Macau, a Associação dos Industriais de Combustíveis de Macau, Associação das Ourivesarias de Macau, a Delegação da Zona Norte do Território da União Geral das

Associações dos Moradores de Macau, a Associação de Beneficência e Assistência Mútua dos Moradores do Bairro da Ilha Verde, a Universidade de Ciência e Tecnologia de Macau e a Associação dos Comerciantes de Telemóveis de Macau.

Ao todo são 543 opiniões e sugestões, cuja classificação se segue:

	Tipos de opiniões e sugestões	N.º de opiniões e sugestões	Percentagem
1	Proibição de práticas comerciais injustas	78	14.4%
2	Garantia do direito à informação dos consumidores	93	17.1%
3	Aperfeiçoamento do mecanismo de resolução de litígios de consumo	99	18.2%
4	Elaboração de legislação reguladora dos novos modelos de consumo	39	7.2%
5	Outras opiniões e sugestões		
	5.1 Optimização das medidas administrativas e de supervisão do preço dos produtos	29	5.3%
	5.2 Reforço da regulação das práticas injustas de comércio	64	11.8%
	5.3 Fortalecimento das competências de supervisão da Administração Pública	141	26.0%
Total		543	100%

Revisão da legislação relativa à protecção dos direitos e interesses dos consumidores

Relatório final da Consulta Pública

2ª Parte

Propostas ao documento de consulta, resumo das respostas dadas, análise e conclusão

As opiniões recolhidas dentro do prazo da consulta pública incluem diversas sugestões concretas e propostas relacionadas com as práticas operacionais, pelo que, o grupo de trabalho, após a organização e integração destas opiniões, vem apresentar o seu entendimento e proposta.

1. Proibição de práticas comerciais injustas

1.1 Abuso da posição dominante no mercado

✧ Propostas ao documento de consulta

Propõe-se a criação de lei para proibir o “abuso da posição dominante no mercado”, e definir os critérios de identificação e sanções administrativas correspondentes. Às operadoras que necessitam da licença, quando for identificado que houve abuso da posição dominante no mercado por parte das mesmas, esse facto pode afectar o seu pedido, posse ou renovação da licença.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente às sugestões dadas sobre este ponto, a esmagadora maioria é a favor da criação de lei que se destina a regular as práticas de abuso da posição dominante no mercado (ocupando cerca de 67% das opiniões totais deste ponto) e concordam com a definição de critérios de identificação e do seu âmbito de aplicação, bem como, as situações sujeitas a sanções para os infractores. Por outro lado, alguns são da opinião de que, em alguns sectores, há práticas de comércio que não devem ser consideradas como práticas de abuso da posição dominante no mercado.

✧ Análise e conclusão

O público, de um modo geral, tem a noção de que o objectivo do abuso da posição dominante no mercado se prende com o privilégio indevido de interesses económicos por parte das operadoras, com o objectivo de impedir a normal concorrência no mercado, limitar a escolha de bens e serviços, bem como, elevar os preços, causando, por fim, consequências que irão definitivamente lesar os interesses dos consumidores. Nesse sentido, o grupo de trabalho é a favor da criação de lei que permite supervisionar e controlar o abuso da posição dominante no mercado, bem como, da definição de uma sanção pecuniária com um montante elevado por infracção administrativa. Às operadoras que necessitam da licença, quando for identificado que houve abuso da posição dominante no mercado por parte das mesmas, isso afectará o seu pedido, posse ou renovação da licença. No que diz respeito à definição de critérios de identificação e do seu âmbito de aplicação a que os cidadãos atribuem importância, elaborar-se-ão normas específicas, tomando como referência a experiência obtida na comparação de leis, por forma a esclarecer e dar a conhecer aos sectores as disposições constantes na lei que deverão ser cumpridas.

1.2 Fixação concertada de preços

✧ Propostas ao documento de consulta

Propõe-se a criação de lei para controlar a “fixação concertada de preços”, e a definição dos respectivos critérios de identificação e sanções administrativas. Às operadoras que necessitam da licença, quando for identificado que houve prática ilegal referente à fixação concertada de preços por parte das mesmas, isso afectará o seu pedido, posse ou renovação da licença.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente às sugestões dadas sobre este ponto, a esmagadora maioria é a favor da criação de lei destinada a regular as práticas de fixação concertada de preços (ocupando cerca de 77% das opiniões totais deste ponto), sobretudo, foi dada mais importância aos critérios de identificação de práticas respeitantes à fixação concertada de preços e do seu âmbito de aplicação. Por outro lado, alguns são da opinião de que, em alguns sectores, existem produtos, cujo preço é determinado segundo o fixado no mercado internacional, pelo que, as respectivas práticas de comércio não devem ser consideradas como práticas de fixação concertada de preços.

✧ Análise e conclusão

Tendo em conta que as limitações de preços impostas pelas operadoras nos produtos ou serviços não só trazem impacto à concorrência livre no mercado, como também lesam os direitos e interesses dos consumidores na escolha de produtos ou serviços com preços relativamente mais baixos, o grupo de trabalho é a favor da criação de lei para supervisionar e controlar as práticas de fixação concertada de preços, bem como, da definição de sanção pecuniária com montante elevado por infracção administrativa. Às

operadoras que necessitam da licença, quando for identificado que houve prática ilegal referente à fixação concertada de preços por parte das mesmas, isso afectará o seu pedido, posse ou renovação da licença. No que diz respeito à definição de critérios de identificação e do seu âmbito de aplicação a que os cidadãos deram importância, elaborar-se-ão normas específicas, tomando como referência a experiência obtida na comparação das leis, por forma a esclarecer e dar a conhecer aos sectores as disposições constantes na lei que deverão ser cumpridas.

1.3 Açambarcamento

✧ Propostas ao documento de consulta

Propõe-se manter o “açambarcamento” como um crime, segundo a Lei n.º 6/96/M (Regime Jurídico das Infracções contra a Saúde Pública e contra a Economia) em vigor, e proceder ao aperfeiçoamento das respectivas disposições, tendo por base as questões encontradas aquando do estudo aprofundado e execução da mesma lei pelos respectivos serviços públicos, nomeadamente, clarificar a definição da expressão “bens essenciais”.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente às sugestões sobre este ponto, a esmagadora maioria é a favor do aperfeiçoamento das normas relativas ao “açambarcamento”, sobretudo a definição do âmbito de “bens essenciais” (ocupando cerca de 80% das opiniões totais deste ponto). Foi proposto também para tomar como referência o modelo adoptado pela RAEHK, segundo o qual compete ao Chefe do Executivo fazer a revisão e mandar publicar periodicamente uma lista de “bens essenciais”, atendendo à situação real do momento. Por outro lado, alguns são da opinião de que as disposições legais de “açambarcamento” devem ser aplicadas apenas em situações de urgência, nomeadamente, quando se verifica que há muita escassez do “bem essencial” no mercado.

✧ Análise e conclusão

Tendo em conta que o açambarcamento e o controlo do preço dos produtos que fazem parte da vida diária dos cidadãos podem perturbar a ordem do mercado e lesar gravemente os interesses dos consumidores, e como a Lei n.º 6/96/M (Regime Jurídico das Infracções contra a Saúde Pública e contra a Economia) determina o “açambarcamento” como crime, e sendo permitido definir o âmbito de “bens essenciais” através de leis complementares, é

necessário conjugar as tarefas e a experiência obtida como a prática e execução da lei, para aperfeiçoar atempadamente as disposições relacionadas com o âmbito de “bens essenciais” nas normas em vigor, sobretudo a determinação de bens indispensáveis da vida quotidiana dos residentes através de leis complementares.

2. Garantia do direito à informação dos consumidores

2.1 Atribuir competências ao Conselho de Consumidores para a obtenção de informações sobre o consumo

✧ Propostas ao documento de consulta

Propõe-se a delegação de competências ao Conselho de Consumidores para obrigar as operadoras a fornecerem os respectivos dados, bem como, a definição do dever de cooperação das operadoras, e se as mesmas não cumprirem a lei ou recusarem fornecer os respectivos dados, poderão estar a cometer o crime de desobediência; e o fornecimento de dados falsificados pelas operadoras, constituirá crime de falsificação de documentos.

Paralelamente, propõe-se também a criação de disposições que impõem o dever às operadoras de conservar, durante um determinado período de tempo, as respectivas informações necessárias à investigação, por forma a que o Governo tenha condições para o desenvolvimento de análises e estudos de políticas que visam estabilizar o preço dos produtos, a adopção de medidas administrativas, a investigar e sancionar as práticas ilegítimas de comércio, e a publicar as informações referentes aos preços ao público.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente às sugestões dadas sobre este ponto, a esmagadora maioria é a favor da atribuição de competências ao Conselho de Consumidores para a obtenção de informações sobre consumo (ocupando cerca de 75% das opiniões totais deste ponto), incluindo a necessidade de reforçar as tarefas de investigação dos preços. Também há opiniões de que o Conselho de Consumidores, aquando da recolha das informações, deve tornar mais simples possível as tarefas de recolha, sobretudo deve atender plenamente às situações concretas dos comerciantes, de forma a evitar mais encargos adicionais aos mesmos por razões de conservação das informações necessárias à investigação e recolha.

✧ Análise e conclusão

O principal objectivo da revisão da legislação relativa à protecção dos direitos e interesses dos consumidores prende-se com a garantia da veracidade, abertura e transparência dos preços dos produtos ou serviços praticados no mercado, a garantia dos direitos e interesses dos cidadãos, como também, a salvaguarda da equidade nas transacções feitas no mercado.

Desta forma, a atribuição de competências ao Conselho de Consumidores para a obtenção de informações sobre o consumo, incluindo a obtenção de todas as informações respeitantes aos produtos ou serviços, as informações referentes aos preços e ao mecanismo que produziu esses preços, e, o cálculo do nível de lucro da operadora e a percentagem de ocupação no mercado após a organização e análise das respectivas informações, permite o Governo desenvolver estudos aprofundados e com uma visão alargada, e avaliar de forma global se a determinação dos preços dos produtos ou serviços é justa ou não, podendo também essas informações servirem para fiscalizar as práticas ilegais de comércio. Ao mesmo tempo, atendendo à preocupação dos sectores, será regulado de forma objectiva a situação da obtenção de informações pelo Conselho de Consumidores, que deve ser limitada apenas a objectivos e uso específicos.

2.2 Atribuir competências ao Conselho de Consumidores para divulgar informações sobre o consumo

✧ Propostas ao documento de consulta

Propõe-se a criação de lei, para alargar o actual âmbito da divulgação dos preços, nomeadamente, para além do preço de venda a retalho dos produtos, pode-se, quando for necessário, divulgar informações dos preços nas etapas de importação, venda por grosso e a retalho do respectivo produto, bem como, analisar o mecanismo que gerou o respectivo preço e a sua legitimidade, por forma a impulsionar as operadoras a determinarem preços de forma justa, tirando plenamente o proveito do direito de escolha dos consumidores e do mecanismo do mercado.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente às sugestões dadas sobre este ponto, a esmagadora maioria é a favor da atribuição de competências ao Conselho de Consumidores para divulgar informações sobre o consumo (ocupando cerca de 69% das opiniões totais deste ponto). Também há opiniões de que o Conselho de Consumidores deve divulgar o preço dos principais produtos de primeira necessidade diária existente no mercado e o mecanismo que gerou esse preço, como também, as informações respeitantes às etapas intermediárias do mercado de alimentos frescos, a fim de aumentar a transparência referente à origem dos preços praticados no mercado.

Alguns sectores mostraram preocupação quanto aos critérios e detalhes das informações dos preços divulgados pelo CC, existindo opiniões de que são contra a atribuição de competências ao CC para divulgar informações sobre consumo, porque receiam que a divulgação das etapas que produziram o preço aplicadas internamente pela empresa, sobretudo informações que envolvem os preços da venda por grosso, cujos

conteúdos podem envolver o segredo de comércio das operadoras, trará prejuízos à empresa e poderá trazer um impacto no funcionamento do mercado. Por outro lado, há também sectores que referiram que tendo em conta que são assinados acordos secretos com as operadoras de venda por grosso, as respectivas informações não podem ser divulgadas.

❖ Análise e conclusão

O CC na recolha de informações de consumo, sobretudo na fase posterior da recolha de informações de cada uma das etapas do mecanismo para determinar os preços que deu origem ao preço determinado para os produtos ou serviços, e, atendendo à situação, nível de lucro e à taxa de ocupação no mercado dos preços globais dos produtos ou serviços praticados num determinado sector, elaborará o relatório de análise geral, e, caso for necessário, será divulgado aos consumidores através de diferentes meios e de forma atempada, para aumentar a transparência das informações de consumo, as quais servirão de referência aquando da escolha pelos consumidores, protegendo o direito de informação dos mesmos.

A par disso, e, considerando as preocupações que os sectores têm, será determinada com clareza a situação relativa à divulgação das informações pelo CC, que é feita apenas segundo os objectivos específicos, fixando limites quanto ao conteúdo das informações de consumo a ser divulgadas, e na divulgação das informações, sobretudo aquelas que permitem informar o consumidor sobre todos os preços do mercado, deve ser, em princípio, evitada a divulgação directa das informações de preços da origem e da venda por grosso de determinadas operadoras.

2.3 Obrigatoriedade de prestação das informações sobre o consumo aos consumidores por parte dos comerciantes

✧ Propostas ao documento de consulta

Propõe-se obrigar as operadoras a disponibilizar informações verídicas, exactas e necessárias aquando do fornecimento de produtos ou serviços. Deve-se também estabelecer sanções para aquelas que infringem a lei, e, aquelas que fornecem informações falsas terão que assumir responsabilidade criminal.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente às sugestões sobre este ponto, a esmagadora maioria é a favor da criação de lei que obriga as operadoras a fornecerem informações verídicas, exactas e necessárias aos consumidores, nomeadamente, a maioria dos cidadãos concorda com a criação de lei que obriga as operadoras a indicarem informações sobre os preços (ocupando cerca de 63% das opiniões totais deste ponto), e a regulação de conteúdos das etiquetas dos produtos e do dever de emitir recibos das operadoras aos consumidores em relação à transacção, para servir de comprovativo de existência de relação jurídica de consumo entre ambas as partes. Paralelamente, foi sugerida também a implementação da obrigatoriedade das operadoras de explicar as cláusulas do contrato modelo aos consumidores, sobretudo chamar a atenção do consumidor quanto aos aspectos importantes do respectivo contrato, ou seja, o âmbito dos direitos e deveres de ambas as partes. Por outro lado, também há opiniões de que se deve atribuir competências de fiscalização às autoridades competentes, aplicando sanções às operadoras que fornecem falsas informações, ocultam dolosamente ou omitem informações importantes.

✧ Análise e conclusão

Os consumidores antes de adquirir um produto ou serviço, necessitam de efectuar uma escolha, e a decisão desta escolha depende basicamente das informações de consumo obtidas. Contudo, devido a vários factores, as informações obtidas pelas operadores divergem sempre das obtidas pelos consumidores, ocorrendo facilmente situações em que os consumidores, na medida em que recebem informações inexactas ou incompletas, vêem os seus direitos e interesses lesados. Desta forma, é indispensável assegurar o fornecimento de informações exactas e completas do respectivo produto ou serviço pelas operadoras aos comerciantes, concretizando plenamente o direito de informação dos consumidores.

Atendendo que os cidadãos em geral são a favor da criação de lei que obriga as operadoras a fornecerem informações de consumo aos consumidores, é necessário determinar claramente o tipo de informação que tem de ser fornecida aos consumidores, e, de acordo com as opiniões recolhidas, não suscita dúvidas quanto há necessidade de exigir as operadoras indicarem, com precisão, informações de consumo dos seus produtos. Por outro lado, as informações constantes nas etiquetas dos produtos devem ser verídicas, devendo também especificar os diferentes conteúdos básicos nos produtos e serviços, atendendo as diferenças de natureza ou tipo.

No que concerne à emissão de recibo pelas operadoras aos consumidores para comprovação da transacção, o Código Civil de Macau prevê que o autor do cumprimento, depois de cumprir a sua obrigação, pode exigir a quitação ao credor depois do cumprimento da sua obrigação, ou seja, o consumidor ao comprar um produto ou um serviço e após ter pago a respectiva quantia pecuniária à operadora, tem o direito de exigir à operadora a passagem do recibo ou factura, para registar a relação de consumo entre ambas as partes e os conteúdos importantes da troca, permitindo assim não só proteger os interesses de ambas, como também, servir de garantia e meio de prova fundamental ao consumidor no exercício do direito de regresso. Nesse sentido, propõe-se a ponderação da criação de lei que define que as operadoras, no fornecimento de produtos ou serviços, devem emitir, segundo as práticas comerciais, a quitação da compra do produto ou factura do serviço.

Por outro lado, em relação à explicação das cláusulas do contrato modelo aos consumidores, sobretudo a chamada de atenção do consumidor quanto aos aspectos importantes do respectivo contrato, o disposto no artigo 6.º da Lei n.º 17/92/M (Cláusulas contratuais gerais) prevê que o contratante que fornece contrato modelo deve informar a outra parte os aspectos que constam nas cláusulas, prestando-lhe, ainda, os esclarecimentos solicitados, estando isto já garantido na lei. O grupo de trabalho vai desenvolver, de forma aprofundada, os estudos no sentido de determinar a necessidade de criar ou não adicionalmente uma norma específica, para atribuir ou não competências de fiscalização aos Serviços Públicos, e fixar sanções para os infractores.

3. Aperfeiçoamento do mecanismo de resolução de litígios de consumo

✧ Propostas ao documento de consulta

Propõe-se a determinação de normas respeitantes à mediação e criação de uma carreira específica de mediadores; revisão do Regulamento do Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Macau, incluindo a simplificação do actual procedimento de arbitragem, bem como, a alteração da disposição referente ao exercício de funções de juiz-árbitro que só podem ser assumidas por magistrado judicial, atribuindo as mesmas funções a jurista ou profissionais qualificados, para aumentar o número de árbitros do Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Macau e elevar a eficiência da arbitragem.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente às sugestões apresentadas sobre este ponto, a esmagadora maioria dá importância à resolução atempada de litígios de consumo entre o consumidor e a operadora (ocupando cerca de 33% das opiniões totais deste ponto), e há opiniões que indicam que a actual competência do Conselho de Consumidores é limitada, não sendo possível resolver litígios de consumo quando a operadora recusa cooperar por iniciativa própria, pelo que, foi proposto que, para além de reforçar a competência de mediação do Conselho de Consumidor, é necessário também tornar obrigatório que a resolução dos litígios de consumo contra as operadoras seja feita no Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo (ocupando cerca de 43% das opiniões totais sobre este ponto).

Há também opiniões que são a favor do aperfeiçoamento dos trâmites da arbitragem que beneficiam a participação do consumidor e das operadoras, nomeadamente, a simplificação do processo, o aumento das competências de resolução do litígio, e a criação de um mecanismo de arbitragem centralizado.

No que concerne às opiniões respeitantes à selecção de árbitros, boa parte dessas opiniões é a favor de que as funções de juiz-árbitro no Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Macau devem ser exercidas por um magistrado judicial, porque este consegue tomar decisões com justiça e igualdade. Há quem proponha que, para além de magistrado que pode exercer as funções de juiz-árbitro, pode-se criar o registo de árbitros e admitir árbitros do exterior, facto esse que favorece a arbitragem dos litígios que envolvem turistas.

Por outro lado, há opiniões que revelam preocupação com o abuso no recurso do mecanismo de queixa do Conselho de Consumidores por parte dos consumidores, pelo que, são a favor da cobrança adequada de taxa para a prestação de serviços de arbitragem de litígios de consumo.

E, há opiniões que mostram preocupação em relação à questão do ónus da prova, mostrando a favor da criação do regime de inversão do ónus da prova, ou seja, quando ocorre um litígio que tem de ser submetido à arbitragem ou decisão judicial entre o consumidor e a operadora, (tendo em conta que o consumidor se encontra sempre numa posição de desvantagem em termos de recursos e informações) e, para conseguir encontrar adequadamente um equilíbrio de posição entre as partes, o ónus da prova deve caber à operadora. Por outro lado, também há opiniões que apontam para a regulação de disposições que exigem às operadoras a determinação do prazo de garantia da qualidade dos produtos, para que, quando o consumidor tiver dúvidas acerca da qualidade do produto adquirido, a operadora deva proceder, dentro do prazo estipulado, ao reembolso e tratamento junto do consumidor, de modo a reduzir a ocorrência de litígios de consumo.

✧ Análise e conclusão

A questão que mais preocupa os consumidores tem a ver com a forma de conseguir resolver o litígio de forma justa ou obter indemnização por via legal através de um processo simples, sempre que surge um litígio de consumo ou situações em que os seus direitos e

interesses legítimos foram lesados (ocupando cerca de 76% das opiniões totais sobre este ponto). Se bem que o número de consumidores é relativamente superior em comparação com o das operadoras, na realidade, os consumidores continuam a estar numa posição de desvantagem. Quando os consumidores estão envolvidos num litígio de consumo e foram lesados, e se verificarem que existem situações de que a operadora infringiu a lei, os Serviços Públicos podem aplicar a sanção. Contudo, os consumidores acabam por último não intentar, eventualmente, uma acção judicial para exercerem o seu direito de regresso junto da operadora. Atendendo o tempo e o custo monetário que possam ser despendidos nos processos judiciais, a resolução de litígios de consumo de processo extrajudicial, nomeadamente, a mediação ou arbitragem, e, sob a premissa dos litigantes consentirem tal processo, acaba-se por resolver com mais rapidez o litígio em causa, sendo muito mais eficaz a protecção dos direitos e interesses dos consumidores.

O grupo de trabalho é da opinião do reforço da resolução de litígios de consumo mediante a arbitragem. Entende-se por mediação o processo através do qual as partes envolvidas no conflito procuram, sob a coordenação de um mediador, identificar as divergências e diminuir o âmbito de conflito, assim como impulsionar a cedência recíproca para encontrar uma solução aceitável para ambas as partes. As vantagens da mediação que se prendem com a celeridade e elevada eficácia, beneficiam não só a concretização da solução para ambas as partes, sendo também o mais importante o facto de ambas as partes não terem que assumir o risco de vencido após a decisão. Nesse sentido, o Conselho de Consumidores deve criar uma equipa de mediadores especializados com formação profissional, aperfeiçoar o processo de mediação existente, e encorajar os consumidores e as operadoras a participarem e resolverem, de forma pacífica, os litígios entre ambas as partes.

As opiniões recolhidas na consulta revelam que os cidadãos se preocupam com a protecção atempada dos direitos e interesses dos consumidores, mas quando os comerciantes não pretendem resolver os litígios, ou, pretendendo tornar o processo moroso,

ou ainda, não colaboram, o direito à indemnização do consumidor é indubitavelmente afectado. Por outro lado, considerando o número elevado de propostas recolhidas durante a consulta de opiniões direccionadas à arbitragem de serviços de utilidade pública, propõe-se tomar como referência o modelo de arbitragem de litígios de consumo vocacionados para os serviços públicos em Portugal, ou seja, os litígios de consumo que têm a ver com a utilidade pública, quando o montante do litígio não for elevado e se o mesmo conjuga com o âmbito do Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Macau, esses litígios devem estar sujeitos à arbitragem, de forma a atingir o objectivo da resolução atempada dos mesmos.

Tendo em conta que muitas opiniões defendem ser relativamente mais adequado que a arbitragem seja feita por magistrado judicial do Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Macau, deve-se manter as exigências relativas ao recrutamento e habilitações necessárias referentes ao árbitro, caso contrário irá afectar a confiança dos consumidores e das operadoras na utilização do Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Macau. Ao mesmo tempo, é importante ter em conta a situação concreta de Macau, sobretudo o número de magistrados judiciais e casos, para ponderar criar um mecanismo de arbitragem centralizada e encontrar a possibilidade de admitir mais pessoas qualificadas para o exercício destas funções, por forma a elevar a eficácia do Centro de Arbitragem na resolução dos respectivos litígios.

Por fim, relativamente à questão do ónus da prova das operadoras e da garantia de qualidade colocadas pelos cidadãos, consta na nova Lei da Protecção dos Direitos e Interesses dos Consumidores da China, o regime da inversão do ónus da prova em relação aos produtos defeituosos, ou seja, o ónus da prova cabe às operadoras, contudo, o mesmo regime destina-se apenas a produtos ou serviços duradouros. No Código Civil de Macau já existe a definição sobre o “cumprimento defeituoso da obrigação” (“Incumbe ao devedor provar que a falta de cumprimento ou o cumprimento defeituoso da obrigação não procede de culpa sua”); no Código Comercial de Macau também define que “o empresário

comercial produtor é responsável, independentemente de culpa, pelos danos causados a terceiros por defeitos dos produtos que põe em circulação”; por outro lado, em relação ao comércio de produtos com problemas de qualidade, o Código Civil de Macau assegura que, na “compra e venda de produtos defeituosos”, a operadora tem a obrigação de proceder à sua reparação ou substituição. Nesse sentido, pode-se ver que já existem garantias nas normas em vigor destinadas aos consumidores, nomeadamente, o ónus da prova e a garantia da qualidade, portanto, ao legislar sobre esta matéria, torna-se fazer uma consideração geral das referidas normas.

4. Elaboração de legislação reguladora do novo modelo de consumo

4.1 Consumo em forma de pré-pagamento

✧ Proposta ao documento de consulta

Propõe-se que se imponha aos comerciantes, que adoptem o modelo de consumo em forma de pré-pagamento, a obrigação de prestar aos consumidores informações claras sobre os riscos existentes e de confirmar que tomem conhecimento em relação ao seu teor e se fixe um valor limite do pagamento prévio em determinados sectores de actividade, com vista a diminuir os riscos dos consumidores. A par disso, propõe-se que se determine que quando não forem fornecidos os bens e serviços, os comerciantes são obrigados a reembolsar o valor pago num determinado prazo legal, estabelecendo-se as sanções a aplicar por incumprimento destas obrigações.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente às sugestões dadas sobre este ponto, a esmagadora maioria concorda com a elaboração de legislação reguladora do modelo de consumo em forma de pré-pagamento (cerca de 89% das opiniões recolhidas relativas a esse ponto) e algumas opiniões consideram necessário introduzir o período de reflexão para o modelo de consumo em forma de pré-pagamento.

✧ Análise e conclusão

Tendo em conta a existência de certos riscos potenciais para os consumidores do consumo em forma de pré-pagamento, por exemplo, os comerciantes não fornecem os bens ou serviços acordados, fornecem bens ou prestam serviços não correspondentes ao acordo celebrado entre as partes ou, ainda, cessam a sua actividade ou desaparecem antes de os consumidores obterem os bens ou serviços, o grupo de trabalho concorda com a opinião

geral, considerando que é necessário legislar sobre esta matéria. Os comerciantes, são obrigados não só a prestar ao consumidor informações claras sobre os riscos existentes e confirmar que tomou conhecimento, devem ainda introduzir um período de reflexão e prever, ao mesmo tempo, situações excepcionais para excluir a respectiva aplicação em conformidade com a natureza dos bens ou serviços.

4.2 Consumo à distância

✧ Proposta ao documento de consulta

Foi sugerida a introdução de um “período de reflexão”, durante o qual os consumidores podem exercer o direito de rescisão, sem terem de invocar qualquer justificação, não podendo esse “período de reflexão” ser excluído mediante acordo entre as partes. O prazo legal para este período é prorrogável, se os consumidores não conseguiram exercer o direito de rescisão dentro do prazo estipulado porque os comerciantes não os informaram sobre o direito de rescisão de que gozam ou não tiverem confirmado que os consumidores perceberam em que consiste esse direito.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente a esse ponto, a maior parte das opiniões concorda em legislar sobre o consumo à distância (cerca de 89% das opiniões recolhidas), tendo sugerido a introdução do período de reflexão, a implementação de um mecanismo de cooperação a nível regional e o aperfeiçoamento de procedimentos das queixas apresentadas no exterior.

Outras opiniões fizeram referência à necessidade de ser expressamente fixado um prazo para o período de reflexão, sendo excluída a aplicação de período de reflexão aos bens não duradouros.

✧ Análise e conclusão

A popularização do consumo à distância é uma tendência crescente e não existe regulamentação específica sobre essa matéria em Macau, de modo que se torna necessário legislar sobre o consumo à distância, cujas actividades são exploradas por comerciantes em Macau ou através de servidores estabelecidos em Macau, e para assegurar a articulação da legislação de Macau sobre esta matéria com outros países ou regiões, deve-se promover a

implementação de um mecanismo de cooperação entre Macau e o exterior para proteger com eficácia os direitos e interesses dos consumidores.

O grupo de trabalho concorda com a fixação do período de reflexão para o consumo à distância, permitindo aos consumidores, num determinado período, exercer o direito de rescisão sem terem de invocar qualquer justificação. O prazo legal para este período é prorrogável, se os consumidores não conseguiram exercer o seu direito de rescisão dentro do prazo estipulado porque os comerciantes não os informaram sobre o direito de rescisão de que gozam ou não tiverem confirmado que os consumidores perceberam em que consiste esse direito.

Por outro lado, devem-se ainda prever situações excepcionais para excluir a aplicação do período de reflexão em conformidade com a natureza dos bens ou serviços. Por exemplo, para os bens não duradouros, pode-se estudar sobre a exclusão de aplicação de período de reflexão.

4.3 Consumo fora do estabelecimento comercial

✧ Proposta ao documento de consulta

Propõe-se a introdução de um “período de reflexão”, durante o qual os consumidores podem exercer o direito de rescisão, sem terem de invocar qualquer justificação, não podendo esse “período de reflexão” ser excluído mediante acordo entre as partes. O prazo legal para este período é prorrogável, se os consumidores não conseguiram exercer o seu direito à rescisão dentro do prazo estipulado porque os comerciantes não os informaram sobre o direito de rescisão de que gozam ou não tiverem confirmado que os consumidores perceberam em que consiste esse direito.

✧ Resumo das respostas dadas

Relativamente a este ponto, a maior parte das opiniões é a favor de legislar sobre o consumo fora do estabelecimento comercial (cerca de 73% das opiniões recolhidas). Além da introdução do período de reflexão, algumas opiniões revelaram que no caso de envolvimento das entidades organizadoras (por exemplo, exposição e venda), estas devem assumir certas responsabilidades para com os consumidores.

✧ Análise e conclusão

O consumo fora do estabelecimento comercial é diferente das actividades de consumo em geral, pois o consumo não é efectuado dentro do estabelecimento comercial dos comerciantes. Neste tipo de actividade comercial, os consumidores adquirem os bens ou serviços, por exemplo, através de uma exposição e venda, de promoção na rua ou de promoção ao domicílio. Devido às influências do ambiente ou da forma de venda, muitas vezes os consumidores não podem fazer um juízo normal ou uma reflexão ponderada durante a transacção e adquirem bens ou serviços não satisfatórios ou desnecessários. Para

suprir a falta de informações ou de tempo suficiente para fazer uma opção correcta antes da compra, torna-se necessário legislar para dar garantias especiais aos consumidores.

O grupo de trabalho concorda com a fixação de “período de reflexão” para o consumo fora do estabelecimento comercial, que permitirá aos consumidores exercer, num determinado período, o direito de rescisão, sem terem de invocar qualquer justificação. O prazo legal para este período é prorrogável, se os consumidores não conseguiram exercer o direito de rescisão dentro do prazo estipulado porque os comerciantes não os informaram sobre o direito de rescisão de que gozam ou não tiverem confirmado que os consumidores perceberam em que consiste esse direito. A par disso, deve-se ainda prever situações excepcionais para excluir a aplicação de período de reflexão em conformidade com a natureza dos bens ou serviços.

Deve-se também ter em consideração a imposição de um dever aos fornecedores e entidades organizadoras para apresentarem os dados de identificação, para que os consumidores sejam capazes de exigir responsabilidades junto dos comerciantes envolvidos no caso de conflitos de consumo.

5. Outras opiniões e sugestões

Algumas opiniões e sugestões, recolhidas durante consulta, fizeram referências a assuntos não inseridos no contexto do documento de consulta, os quais serão enumerados, após a devida organização, em seguida.

5.1 Optimização das medidas administrativas de supervisão do preço dos produtos

✧ Resumo das respostas dadas

A maior parte das opiniões exige que o Governo controle e supervisione o preço de mercado, tendo opiniões que desejam melhorar a supervisão do mercado de distribuição e vendas de produtos alimentares frescos, aumentar o número de distribuidores de produtos alimentares frescos e reduzir algumas etapas da cadeia de vendas, com vista a reduzir o preço destes produtos, que têm uma relação muito estreita com a vida da população.

✧ Análise e conclusão

Macau tem uma economia de mercado livre, os importadores podem adquirir consoante as necessidades do mercado e o preço dos bens em Macau é fixado de forma livre pelo mercado. No entanto, o preço varia devido a vários factores, tais como a situação da oferta e procura, o processo de produção e os custos operacionais, que contribuíram para que, nos últimos anos, o preço dos bens em Macau tem aumentado de forma significativa. Por esse motivo, o Governo irá adoptar as devidas medidas administrativas, tais como o estímulo à exploração de canais diversificados para fornecer mais escolhas para os bens do mercado e manter a estabilidade da oferta desses bens, criando, desta forma, no mercado um ambiente favorável à concorrência livre, com bens cujo preço será mais competitivo no sistema de mercado livre e organizado, nomeadamente o preço dos produtos alimentares frescos, alvo de atenção da população.

Para o efeito, o Governo irá introduzir, através de medidas administrativas, concorrência no mercado dos produtos alimentares frescos, designadamente, atrair mais operadores, designadamente para as diversas etapas da cadeia de vendas, para entrarem no mercado e reduzir as etapas intermédias da cadeia de vendas. Por outro lado, irá também reforçar os trabalhos administrativos de supervisão, incluindo revisão do regime de gestão relativo a mercados e actividades de vendilhões, aperfeiçoamento do mecanismo sobre entrada no mercado de distribuição, melhoramento dos procedimentos de inspecção sobre os produtos alimentares frescos, entre outros.

5.2 Reforço da regulação de actos de comércio ilegal

✧ Resumo das respostas dadas

Várias opiniões, recolhidas durante esta consulta, exigem do Governo um reforço na regulação das práticas ilegais de comércio e propõem que se proceda à elaboração de legislação sobre os actos incorrectos de comércio, nomeadamente, induzir o consumidor em erros, omitir informações relevantes, facultar informações falsas e vender em pacote, tendo por referências a Lei sobre a Descrição das Mercadorias da Região Administrativa Especial de Hong Kong.

A par disso, algumas opiniões pretendem estabelecer um mecanismo de sanção para os actos de comércio ilegal, esperando que através deste mecanismo os consumidores possam ter direito a uma indemnização de valor superior ao da transacção real, com vista a compensar os eventuais danos incorpóreos, tais como o tempo e a saúde mental dispensada no processo de indemnização.

✧ Análise e conclusão

Os actos de comércio ilegal mencionados nas opiniões recolhidas referem-se, principalmente, à regulação da veracidade de informações dos bens, cujos requisitos já se encontram previstos na legislação vigente de Macau, a saber: Lei n.º 7/89/M (Actividade Publicitária), Decreto-Lei n.º 50/92/M (Estabelece as condições a que deve obedecer a rotulagem dos géneros alimentícios prontos a serem fornecidos ao consumidor final), Lei n.º 6/96/M (Regime jurídico das infracções contra a saúde pública e contra a economia), Lei n.º 1/2003 (Lei da comercialização do ouro), Regulamento Administrativo n.º 17/2008 (Regime Geral da Segurança dos Produtos), entre outros. Tendo em conta a semelhança da realidade social de Hong Kong e Macau e o surgimento de novas formas das práticas de comércio ilegal nessas duas regiões poderá provocar uma influência recíproca, pelo que,

deve-se aprender com a experiência legislativa do exterior na revisão de legislação, no sentido de melhor proteger os direitos e interesses do consumidor através do aperfeiçoamento da legislação relativa à protecção dos consumidores.

A Lei sobre a Descrição das Mercadorias de Hong Kong, recentemente revista, contém algumas disposições que já estão contempladas na legislação vigente de Macau. Para aquelas que ainda não estão abrangidas pela legislação de Macau, deve-se ponderar regulamentar os actos de comércio ilegal, conforme a realidade de Macau, no respectivo regime jurídico de protecção dos direitos e interesses dos consumidores.

No Direito comparado existem disposições diferentes sobre o mecanismo de sanção para os actos de comércio ilegal dos operadores. No caso de Macau, os regimes de anulação de contrato e da indemnização encontram-se estabelecidos no Código Civil, por isso, na elaboração de legislação necessita de ponderar, globalmente, as disposições relacionadas do Código Civil, com as devidas adaptações. Além disso, pondera-se também em qualificar os actos de comércio ilegal como infracção administrativa, possibilitando às autoridades da Administração exigir, segundo a lei, responsabilidades junto das operadoras, bem como proceder às respectivas sanções administrativas.

5.3 Reforço das competências de supervisão de serviços públicos

✧ Resumo das respostas dadas

Há opiniões que sugerem o alargamento das competências do Conselho dos Consumidores (CC) por considerar que as competências actuais são limitadas. Por exemplo, pode ter como referência a experiência legislativa do exterior, dotando o CC de competências para supervisionar e sancionar os actos de comércio ilegal, bem como prestar apoio aos consumidores na proposição de acção colectiva.

Por outro lado, algumas opiniões entendem que há uma falta de clareza na divisão das competências entre as entidades administrativas, designadamente, as entidades responsáveis pela protecção dos consumidores e as responsáveis pela fiscalização das operadoras. Dessa forma, torna-se necessário dividir adequadamente as competências, reorganizar as funções das entidades administrativas e reforçar a comunicação e a colaboração entre as entidades, elevando, assim, a eficácia da execução administrativa.

✧ Análise e conclusão

Considerando que o CC tem acumulado muita experiência com o tratamento de conflito de consumo ao longo dos anos, mas mesmo assim não consegue desenvolver plenamente as suas competências, nomeadamente, protecção dos consumidores e fiscalização junto das operadoras, cuja razão principal está relacionada com a limitação das suas competências, por exemplo, falta de competência de sanção administrativa. No intuito de reforçar a fiscalização administrativa e para melhor combater contra os actos de comércio ilegal, dotará as entidades administrativas de competências para fiscalizar e sancionar os actos de comércio ilegal, tendo por referência a experiência legislativa do exterior. Neste sentido, deve-se racionalizar as funções das entidades envolvidas, tendo em consideração a estrutura global da Administração Pública.

Relativamente ao direito de acção colectiva, nos termos do artigo 59.º do Código de Processo Civil (Acções para a tutela de interesses difusos), o Ministério Público tem legitimidade para propor e intervir nas acções e para procedimentos cautelares destinados à protecção do consumo de bens e serviços, assim sendo, a respectiva garantia já existe na legislação vigente.