

Linhas directrizes que regem a protecção dos consumidores contra as práticas comerciais transfronteiriças fraudulentas e enganosas

Originalmente publicadas pela OCDE em Inglês e Francês com os títulos:

OECD Guidelines for Protecting Consumers from Fraudulent and Deceptive Commercial Practices across Borders

Lignes directrices de l'OCDE régissant la protection des consommateurs contre les pratiques commerciales transfrontières frauduleuses et trompeuses

© 2003, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), Paris

A qualidade da tradução portuguesa e a sua coerência com o texto original é da responsabilidade do Instituto do Consumidor, Portugal.

Prefácio

As presentes *Linhas Directrizes, que regem a Protecção dos Consumidores contra as Práticas Comerciais Transfronteiriças Fraudulentas e Enganosas* (as «*Linhas directrizes*»), dizem respeito a práticas comerciais fraudulentas e enganosas que ocorrem nas transacções entre empresas e consumidores. Estas práticas causam prejuízos importantes aos consumidores, comprometem, também, a integridade dos mercados nacionais e mundiais em detrimento do conjunto das empresas e dos consumidores, e diminuem a confiança dos consumidores nestes mercados. O desenvolvimento da Internet e o avanço nas tecnologias das telecomunicações trouxeram benefícios significativos aos consumidores em matéria de preço e de escolha e facilitaram a globalização dos mercados através das transacções transfronteiriças. Forneceram, igualmente, oportunidades, sem precedentes às empresas e aos particulares envolvidos em práticas comerciais enganosas e fraudulentas, para prejudicar os consumidores de diferentes jurisdições e para escaparem às autoridades responsáveis pela aplicação da lei.

O comércio transfronteiriço coloca novos desafios à capacidade colectiva dos organismos encarregues da elaboração das políticas e do controlo em matéria de protecção dos consumidores. O desenvolvimento do comércio electrónico tornará estes desafios ainda mais importantes. A maioria das leis e dos sistemas de controlo existentes para combater as práticas comerciais fraudulentas e enganosas que afectam os consumidores foram desenvolvidos numa época em que estas práticas se limitavam essencialmente ao território nacional, não sendo por isso adequados para lidar com o novo problema das práticas comerciais transfronteiriças fraudulentas e enganosas que prejudicam os consumidores. Além disso, os países Membros são dotados de diversos sistemas de protecção dos consumidores, em termos de legislação, de procedimentos de controlo e de actuação das autoridades judiciais, apoiando-se no direito civil, penal e administrativo.

Aqueles que se dedicam às práticas comerciais fraudulentas e enganosas podem rapidamente atingir um grande número de consumidores causando-lhes grandes prejuízos. Podem também tirar partido das limitações no controlo transfronteiriço e na aplicação das leis sobre a protecção dos consumidores, nomeadamente estabelecendo as suas actividades num ou em vários países, prejudicando assim os consumidores de outros países.

Um grande número de limitações em matéria de controlo das leis sobre a protecção dos consumidores resulta do facto de existirem transgressores das leis, vítimas, outras testemunhas, documentos e terceiras partes envolvidos na transacção, dispersos em diferentes lugares e territórios. Deste modo, os organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores e os outros organismos públicos competentes num país Membro dificilmente podem recolher todas as informações necessárias à identificação das práticas prejudiciais e reprimir comportamentos que ocorrem para além das suas fronteiras. Por outro lado, é difícil determinar a localização dos actores destas práticas. Estes podem operar de forma concertada a partir de vários territórios. Podem utilizar empresas fictícias nos diversos territórios. Podem permanentemente transferir as suas actividades ou as suas operações de comercialização para diferentes territórios. Podem utilizar instalações em diversos territórios, nomeadamente dos fornecedores de produtos, fornecedores de serviços Internet, serviços de correio expresso, operadores telefónicos, serviços de registo de nomes de domínio, caixas postais, serviços de hospedagem de sites Internet, bancos, processadores de cartões de crédito, centros telefónicos, centros de tratamento de dados, agências de publicidade e serviços de resposta telefónica. Além disso, as investigações sobre as práticas comerciais transfronteiriças fraudulentas e enganosas dependem de provas que têm muitas vezes um carácter efémero, tais como os dados provenientes de sistemas e redes informáticas. Estas provas podem desaparecer antes de poderem ser examinadas por organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores.

Para fazer face a estes desafios há um consenso sobre a necessidade de um quadro comum que permita desenvolver uma cooperação mais estreita, mais rápida e mais eficaz entre os organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores, para combater as práticas comerciais fraudulentas e enganosas. Embora existam alguns mecanismos internacionais para a cooperação judicial e para a cooperação em matéria penal, estes mecanismos nem sempre são adequados às medidas de controlo em matéria de protecção dos consumidores. Portanto, é indispensável melhorar a cooperação que é feita directamente pelos organismos de protecção do consumidor.

Uma cooperação mais estreita para combater as práticas comerciais fraudulentas e enganosas constitui um importante ponto de partida. Apesar desta cooperação não abranger todas as práticas incorrectas que são verdadeiramente o objecto das leis de defesa dos consumidores nos países Membros, ela poderá lançar as bases para uma cooperação internacional reforçada

sobre um grande número de novos problemas relacionados com a protecção dos consumidores.

I. Âmbito e definições

A - As presentes Linhas directrizes destinam-se a favorecer a cooperação internacional contra as práticas comerciais fraudulentas e enganosas. Reflectem o compromisso adoptado pelos países Membros em melhorar os seus sistemas de controlo e a sua legislação para aumentar a eficácia no combate de tais práticas, reconhecendo que a cooperação relativa a casos particulares respeitará o quadro jurídico existente. As Linhas directrizes destinam-se principalmente aos órgãos públicos nacionais, designados por cada país Membro, dotados de poderes de controlo em matéria de protecção dos consumidores. Reconhecem que certos países Membros possuem vários órgãos competentes, alguns dos quais regionais ou locais, que podem agir ou tomar a iniciativa contra as práticas fraudulentas e enganosas. As Linhas directrizes reconhecem, igualmente, que nalguns países Membros os órgãos de controlo privados podem desempenhar um papel importante e complementar para assegurar um grau elevado de protecção dos consumidores, nomeadamente nas situações de transacções transfronteiriças.

B - Para os efeitos destas Linhas directrizes, a expressão «práticas comerciais fraudulentas e enganosas» designa as práticas comerciais fraudulentas e enganosas que causam um prejuízo real aos consumidores, ou que constituem uma ameaça imediata de um prejuízo para os consumidores se não forem devidamente prevenidas, tais como:

1 - Toda a prática que consista em fornecer informações inexactas e susceptíveis de induzir em erro e que prejudica de forma significativa os interesses económicos dos consumidores lesados;

2 - Toda a prática que consista em não entregar os produtos ou não fornecer os serviços aos consumidores depois de já terem sido pagos;

3 - Toda a prática que consista em debitar as contas bancárias, telefónicas ou outras dos consumidores sem a sua autorização.

C - Para os efeitos destas Linhas directrizes, a expressão «organismo encarregue de elaborar a política de protecção dos consumidores» designa todo o órgão público nacional, tal como

designado por cada país Membro, que é especificamente responsável pela definição das políticas que visam proteger os consumidores das práticas comerciais fraudulentas, enganosas ou desleais.

D - Nos termos das presentes Linhas directrizes, a expressão « organismo de controlo em matéria de protecção dos consumidores» designa todo o órgão público nacional, tal como designado por cada país Membro, que tem por missão principal implementar leis contra as práticas comerciais fraudulentas, enganosas ou desleais que afectam os consumidores e com poderes (a) para conduzir investigações ou (b) aplicar os procedimentos de cumprimento da lei, ou ambos. Alguns organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores podem também ser responsáveis pela definição da política de defesa dos consumidores.

II- Programas nacionais para combater as práticas comerciais transfronteiriças fraudulentas e enganosas

A - Os países Membros deverão introduzir e manter um quadro legislativo eficaz, organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores, instituições, práticas e iniciativas conjuntas que tenham por fim limitar o número e a importância das práticas comerciais enganosas e fraudulentas contra os consumidores. Em particular os países Membros deverão assegurar:

- 1** - Medidas eficazes de natureza e nível adequado para dissuadir as empresas e os particulares que se dedicam às práticas comerciais enganosas e fraudulentas;
- 2** - Mecanismos eficazes para investigar, preservar, obter e partilhar informação relevante e provas relativas à ocorrência de práticas comerciais fraudulentas e enganosas;
- 3** - Mecanismos eficazes para impedir a actividade de empresas e de particulares que se envolvam em práticas comerciais enganosas e fraudulentas; e
- 4** - Mecanismos eficazes que prevejam o reembolso dos consumidores, vítimas de práticas comerciais fraudulentas e enganosas.

B - Os países Membros deverão assegurar que os seus organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores disponham dos poderes necessários para obter suficientes provas para investigar e tomar medidas atempadas contra as práticas comerciais enganosas e

fraudulentas. Estes poderes devem incluir a capacidade de obter as informações necessárias e a documentação relevante.

C - Os países Membros deverão assegurar um mecanismo apropriado que permita aos organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores, em conjunto com as autoridades administrativas e judiciais, e com as garantias apropriadas, preservar tais provas, particularmente as de natureza efémera, em investigações particulares até que estas possam ser objecto de exame. Tal mecanismo deverá também ser utilizado em casos apropriados em que os organismos de controle em matéria de protecção dos consumidores prestarem assistência a organismos similares de outros países.

D - Os países Membros deverão desenvolver mecanismos de cooperação e partilha de informação entre os seus próprios organismos encarregues do controlo em matéria de protecção dos consumidores e outras autoridades reguladoras de protecção e controlo dos consumidores, com o fim de combater as práticas comerciais enganosas e fraudulentas.

E - Os países Membros deverão rever os seus próprios programas de trabalho para identificar os obstáculos a uma efectiva cooperação transfronteiriça na aplicação de leis destinadas a proteger os consumidores contra práticas comerciais fraudulentas e enganosas, devendo alterar os seus programas nacionais para ultrapassar estes obstáculos, incluindo, se necessário, a adopção ou a alteração da legislação nacional.

F - Os países Membros deverão sensibilizar os consumidores acerca das práticas comerciais fraudulentas e enganosas realizando, se necessário, iniciativas comuns apropriadas.

G - Os países Membros deverão considerar que, em situações apropriadas, os seus próprios organismos de protecção de consumidores possam utilizar as provas, as decisões judiciais e as ordens executórias obtidas por um organismo de controle em matéria de protecção dos consumidores num outro país, para melhorar a sua capacidade de pôr termo rapidamente a comportamentos semelhantes no seu próprio país.

III. Princípios destinados a facilitar a cooperação internacional

A - Os países Membros deverão aperfeiçoar a sua capacidade de cooperar no combate às práticas comerciais transfronteiriças fraudulentas e enganosas, reconhecendo que a cooperação sobre investigações ou assuntos particulares, no quadro das presentes Linhas directrizes, permanece sob apreciação do organismo de controlo em matéria de protecção dos consumidores solicitado a cooperar. Este organismo poderá declinar o pedido de cooperação em investigações ou procedimentos particulares, ou limitar essa cooperação ou condicioná-la a certas condições se considerar que o pedido de cooperação é incompatível com a sua legislação, interesses ou prioridades, constrangimentos de recursos, ou ainda baseado na ausência de interesse mútuo na investigação ou no procedimento em questão.

B - Os organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores deverão coordenar as suas investigações e as suas actividades de controlo para evitar a interferência com as investigações e as actividades desenvolvidas noutros países Membros.

C - Os organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores deverão fazer todos os esforços para resolver os diferendos que possam surgir ao nível da cooperação.

D - Os países Membros e os seus organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores deverão fazer uso das redes internacionais existentes e celebrar acordos bilaterais e multilaterais ou adoptar outras iniciativas para implementar as presentes linhas directrizes.

E - Os países Membros deverão habilitar os seus organismos encarregues da elaboração da política de protecção dos consumidores, em consulta com os seus organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores, a assumirem um papel liderante na elaboração de um quadro legal de combate às práticas comerciais fraudulentas e enganosas apresentadas nas presentes linhas directrizes.

F - Os países Membros deverão designar um organismo de controlo em matéria de protecção dos consumidores ou um organismo encarregue de elaborar a política de protecção dos consumidores, como ponto de contacto para facilitar a cooperação internacional nos termos das presentes Linhas directrizes. Estas designações tem por objectivo complementar e não substituir outros meios de cooperação. Estas designações deverão ser notificadas ao Secretário Geral.

IV. Notificação, troca de informação, assistência em matéria de investigação e confidencialidade

A - Os países Membros e os seus organismos de controle em matéria de protecção dos consumidores deverão desenvolver meios para notificar rápida, sistemática e eficazmente os organismos de controle em matéria de protecção dos consumidores de outros países Membros no âmbito de investigações que afectem esses países, bem como informar sobre eventuais delitos na sua jurisdição, simplificar a assistência e a cooperação no quadro das presentes Linhas Directrizes e evitar a duplicação de esforços e potenciais diferendos.

B - Os países Membros deverão esforçar-se por melhorar as capacidades dos seus organismos de controle em matéria de protecção dos consumidores na partilha de informação dentro de prazos que facilitem as investigações sobre assuntos relativos a práticas comerciais fraudulentas e enganosas contra os consumidores, sob reserva das garantias apropriadas, enunciadas no parágrafo F, abaixo mencionado. A melhoria destas capacidades deverá ser considerada uma prioridade para detectar e combater as práticas comerciais transfronteiriças fraudulentas e enganosas. Em particular, os países Membros deverão trabalhar para habilitar os seus organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores a partilharem as seguintes informações com os seus homólogos de outros países Membros nas instâncias apropriadas:

- 1** - Disponibilizar informação pública e outra informação não confidencial;
- 2** - Reclamações dos consumidores;
- 3** - Informação sobre os endereços, números de telefone, registos de domínio da Internet, bases de dados sobre as sociedades e outra informação que permita a rápida localização e identificação daqueles que se dedicam às práticas comerciais fraudulentas e enganosas;
- 4** - Pareceres de peritos e a respectiva informação em que estes se baseiam; e
- 5** - Documentos, informação proveniente de terceiros e outra prova obtida no quadro de um processo judicial ou de outro processo vinculativo.

C - Atendendo à rapidez dos que se dedicam às práticas comerciais fraudulentas e enganosas, que podem atingir um grande número de consumidores, nomeadamente através da Internet, os países Membros deverão trabalhar em conjunto para desenvolverem métodos eficientes e rápidos para registo e troca de informações. Deverão apoiar-se nos projectos existentes para registar e trocar as informações, incluindo as reclamações dos consumidores e as notificações

de investigações pendentes e de casos em curso, através de instrumentos online e bases de dados.

D - Atendendo à dispersão das provas pertinentes em múltiplas jurisdições, os países Membros deverão trabalhar para autorizar os seus organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores, quer directamente, quer através de mecanismos apropriados autorizados pelas autoridades judiciais ou administrativas, a obter informação, incluindo documentos e testemunhos, e a fornecer a assistência na investigação a organismos estrangeiros de controlo em matéria de protecção dos consumidores, sob reserva de garantias apropriadas.

E - Atendendo à necessidade de localizar e identificar aqueles que se dedicam às práticas comerciais fraudulentas e enganosas, os países Membros e os seus organismos de controle em matéria de protecção dos consumidores e outras autoridades competentes deverão, em cooperação uns com os outros e com os organismos encarregues de registar os nomes de domínio e outros intervenientes relevantes, trabalhar em conjunto no desenvolvimento de meios para reduzir a incidência de dados falsos e de informações inexactas sobre os detentores dos nomes de domínio.

F - Os países Membros deverão adoptar medidas apropriadas para preservar a confidencialidade necessária da informação trocada no quadro das presentes Linhas directrizes, em particular a troca de informação confidencial profissional ou pessoal. Os países Membros deverão, na medida em que seja compatível com as suas próprias leis, respeitar as garantias pedidas por outros países membros para proteger a confidencialidade da informação profissional ou pessoal partilhada entre eles.

V- Poderes dos organismos de controle em matéria de protecção dos consumidores

A - Todos os organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores cujos territórios são afectados por práticas comerciais fraudulentas e enganosas contra os

consumidores deverão ser dotados de competências apropriadas para investigar e tomar medidas no seu próprio território.

B - Os países Membros deverão envidar esforços para habilitar os seus organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores a agir contra as empresas nacionais que se dedicam a práticas comerciais fraudulentas e enganosas contra os consumidores estrangeiros.

C - Os países Membros deverão envidar esforços para habilitar os seus organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores a agir contra as empresas estrangeiras que se dedicam a práticas comerciais fraudulentas e enganosas contra os seus próprios consumidores.

D- Os países Membros reconhecem que o exercício da autoridade descrita em epígrafe pode legitimamente ser objecto de outros acordos bilaterais entre países, e objecto de outros acordos concluídos no quadro de uma organização de integração económica regional.

VI – Reembolso dos consumidores

Os países Membros deverão estudar em conjunto o papel do reembolso dos consumidores na resposta ao problema das práticas comerciais fraudulentas e enganosas, consagrando uma atenção particular à aplicação de sistemas de reembolso transfronteiriços eficazes. Este estudo deverá concentrar-se sobre:

- As competências que os organismos de controlo em matéria de protecção dos consumidores podem ser chamados a desempenhar para facilitar o reembolso dos consumidores, incluindo a obtenção do reembolso em nome dos consumidores vítimas de fraudes, o apoio a reclamações particulares e o aconselhamento aos consumidores que desejam obter o reembolso;
- A eficácia dos sistemas transfronteiriços existentes para o reembolso dos prejuízos causados aos consumidores;
- A faculdade de autorizar os organismos de controle em matéria de protecção dos consumidores a registar e a trocar informação sobre os activos das empresas com vista a apoiar a acção de um organismo estrangeiro de controle em matéria de protecção dos consumidores, nos casos apropriados;

- Os meios possíveis para melhorar os acordos internacionais a fim de congelar atempadamente os activos das empresas situadas num outro país, nos casos apropriados;
- Os meios possíveis para melhorar os acordos internacionais relativos ao reconhecimento mútuo e à execução das decisões judiciais que ordenam o reembolso nas situações apropriadas;
- Os meios possíveis para implementar medidas de segurança complementares contra a utilização abusiva dos sistemas de pagamento e o reembolso dos consumidores vítimas de tais abusos.

VII Cooperação com o sector privado

Os países Membros deverão cooperar com os empresários, os profissionais e as organizações de defesa dos consumidores para facilitar a realização dos objectivos das presentes Linhas directrizes, devendo solicitar os seus contributos e apoio. Os países Membros deverão em particular, cooperar entre si a fim de sensibilizar os consumidores e encorajá-los a apresentarem as suas queixas aos organismos de controlo em matéria de protecção do consumidor. Os países Membros deverão também encorajar a cooperação com terceiros, tais como instituições financeiras e organismos encarregues do registo dos nomes de domínio para pôr fim às práticas comerciais transfronteiriças fraudulentas e enganosas.