

O CONSUMIDOR NO SÉCULO XXI

ALGUMAS ABORDAGENS NA ECONOMIA DIGITAL

Coordenação:
Fernanda Rebelo

O Consumidor no Século XXI

ALGUMAS ABORDAGENS NA ECONOMIA DIGITAL

2025

Coordenação:

Fernanda Rebelo



O CONSUMIDOR NO SÉCULO XXI

ALGUMAS ABORDAGENS NA ECONOMIA DIGITAL

COORDENAÇÃO

Fernanda Rebelo

EDITOR

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

Avenida Emídio Navarro, 81, 3D

3000-151 Coimbra

Tel.: 239 851 904 · Fax: 239 851 901

www.almedina.net · editora@almedina.net

DESIGN DE CAPA

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

PRÉ-IMPRESSÃO

EDIÇÕES ALMEDINA, S.A.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

DPS - DIGITAL PRINTING SERVICES, LDA

Janeiro, 2025

DEPÓSITO LEGAL

542249/25

ISBN

978-989-40-2412-5

Este trabalho teve o apoio do Contrato-Programa UIDB/04112/2020, financiado por fundos nacionais através da FCT I.P.



Apesar do cuidado e rigor colocados na elaboração da presente obra, devem os diplomas legais dela constantes ser sempre objecto de confirmação com as publicações oficiais.

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infractor.



Corrupção e enviesamento do bem-estar e qualidade de vida do povo

ANA PAULA GUIMARÃES*

1. Introdução

Parece marginal falar-se neste contexto de corrupção e de transparência (ou de falta dela) mas não cremos que assim seja. Com efeito, trata-se de uma realidade presente na sociedade que toca de perto todos os cidadãos.

A Direção-Geral do Consumidor traçou, em 2010, o primeiro Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e de Infrações Conexas e, em 2014, passou a adoptar um novo. Trata-se de um instrumento que tem norteado a actuação deste organismo. O Decreto Regulamentar n.º 38/2012, de 10 de abril, que aprova a orgânica da Direção-Geral do Consumidor expressa que “este serviço da administração direta do Estado tem por missão contribuir para a elaboração, definição e execução da política de defesa do consumidor com o objetivo de assegurar um nível elevado de proteção¹”.

Por um lado, é inegável que quanto mais informado for o consumidor mais protegido se encontrará e mais facilmente contribuirá para um mercado dinâmico, competitivo e justo. Por outro, a luta contra a corrupção, a sua irradicação traduz-se em expressão de sabedoria de vida, em estrutura fundante de uma sociedade democrática, em um registo prevalente depositário do agir humano. Nesta medida, o máximo de informação e

* Doutora em Ciências Jurídico-Criminais. Docente na Universidade de Portugalense Infante D. Henrique, Porto, Portugal. Investigadora integrada do Instituto Jurídico da Portugalense (IJP). Endereço de e-mail institucional: apg@upt.pt. Este texto corresponde parcialmente a um texto da autora já publicado em 2023 e que foi posteriormente apresentado no Webinar “O Consumidor no século XXI: novas abordagens”. Trata-se de uma adaptação da comunicação oral ali apresentada. Por decisão pessoal, a Autora não escreveu o texto segundo o novo Acordo Ortográfico.

¹ Ver na parte preambular do Decreto Regulamentar n.º 38/2012, de 10 de abril, Diário da República n.º 71/2012, Série I, de 10-04-2012, páginas 1787-1789.

de esclarecimento possível em Portugal e no mundo ajuda a inscrever o combate das práticas corruptivas e a erguer a transparência na pertença da experiência individual e colectiva.

Por sua vez, a transparência tem vindo, cada vez mais, a fazer parte da comunicação política para o exterior, como se de elemento novo se tratasse. A nossa reflexão aborda este componente enquanto elemento dominador da linguagem do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, que criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabeleceu o regime geral de prevenção da corrupção.

2. Transparência: propaganda ou realidade?

Quase diríamos que a transparência se encontra sobrevalorizada, dadas as vezes que a palavra é mencionada no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, que cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção. No total aparece treze vezes, entre o preâmbulo e o texto do diploma legal. Mas cumpre sublinhar que, neste domínio, a transparência nunca é excessiva. Em última análise, a transparência terá sempre de constituir o ponto partida intransponível da acção pública para estruturar o ponto de chegada.

A argumentação anti-corrupção desde sempre invocou a transparência como meio de prevenção. Passou a constituir um tema recorrentemente integrante da linguagem do combate à corrupção. De resto, da Transparency International, de que fazem parte mais de cem países, consta como sua missão a promoção da transparência². É uma verdade incontornável que a falta de transparência reflecte comportamentos profanadores da mais básica clareza e virtude da acção pública.

A Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, de 27 de Janeiro de 1999³, não utilizando o termo em si mesmo, acaba por, ao longo do texto, vazar a transparência – ou a falta dela – em exortação expressiva sobre as medidas a adoptar por cada Estado Parte no combate à corrupção, o que é observável em alguns normativos definidores de condutas que viriam a constituir tipos legais. Diz a Convenção: “Cada

² Disponível em: <https://www.transparency.org/en/about>

³ Aprovada pela Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001 e ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, ambos os diplomas de 26 de Outubro.

Parte adoptará as medidas legislativas e outras que entenda necessárias para classificar como infracção penal, nos termos do seu direito interno”. A falta de transparência reflecte comportamentos profanadores da mais básica clareza e virtude da acção pública.

A Resolução da Assembleia da República n.º 47/2007, de 21 de Setembro, que aprova a Convenção contra a Corrupção, adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003, considera a transparência uma ferramenta de acção para “desenvolver e implementar ou manter políticas de prevenção e de luta contra a corrupção” (artigo 5.º, n.º 1), um critério de “recrutamento, contratação, manutenção, processo e reforma dos funcionários públicos e, quando apropriado, de outros agentes público não eleitos (artigo 7.º, n.º 1, alínea a)), e fonte inspiradora da legislação de cada Estado Parte no que concerne ao “financiamento das candidaturas a funções públicas electivas e, se for caso disso, o financiamento dos partidos políticos” (artigo 7.º, n.º 3), como regra a usar na contratação no sector público e gestão das finanças públicas (artigo 9.º), administração pública, sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisão (artigo 10.º) e no fortalecimento das normas de contabilidade e auditoria no sector privado, nomeadamente, no que respeita “à identidade das pessoas singulares e colectivas que participam na constituição e gestão de sociedades” (artigo 12.º), bem como prática social, isto é, como instrumento de participação de todos os cidadãos na comunidade (artigo 13.º). Ora, a transparência configura uma multiplicidade de vectores coadjuvantes na construção de uma sociedade revigorada, funcional, igual, não discriminatória, justa.

A transparência integra, ainda, um valor de natureza funcional no Código de Conduta do Conselho de Prevenção da Corrupção, encabeçado pelo Presidente do Tribunal de Contas, ao lado de outros, como a integridade, probidade e responsabilidade (artigo 2.º)⁴.

⁴ Artigo 2.º, n.º 1, alínea c): “Transparência – Proceder com exemplaridade em sede da prestação de contas, de modo claro, operando e publicitando atos e deliberações nos termos das obrigações constitucionais, legais e institucionais, bem como na observância dos deveres de sigilo e de confidencialidade durante e após o exercício de funções”. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/instituicao/codigo_conduta_cpc.pdf

3. Transparência – elemento edificador do jogo democrático

A transparência transporta-nos para a concretização do que se considera ser um objectivo de primeira fila em uma sociedade democrática: o bom e regular funcionamento das mais variadas instituições. De resto, em sede de uma democracia pluralista e representativa, os cidadãos depositam o seu voto e delegam o poder de decisão nos governantes e esperam que a coisa pública seja gerida em nome, no interesse e ao serviço de todos. A função dos eleitos é a de decidir para servir o povo e não de se servir do que é do povo.

Apontam-se dois pilares imprescindíveis inexoravelmente relacionados com a democraticidade das sociedades modernas: de um lado, a consciência individual do significado da vida pública e das funções públicas por parte de quem a elas se candidata e as exerce e, de outro, o conhecimento e compreensão por parte do povo da necessidade de escrutínio popular, de controlo social, e dos modos de o fazer. A exigência de uma regular prestação de contas aos eleitores é vital como forma de evitar condutas corruptivas.

A vulgarização da indiferença, a teimosa conformação quanto ao modo de exercício do mandato que conferimos aos nossos representantes torna a democracia débil e mais chegados os perigos da corrupção. A igualdade de tratamento entre todos os cidadãos e o incremento económico são metas a atingir por meio da transparência inscrita na Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 06 de Abril.

Regressemos ao Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, que criou o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabeleceu o regime geral de prevenção da corrupção. Prevê a implementação por cada Estado Parte de um órgão ou órgãos de prevenção à corrupção, dotados da necessária independência e livres de qualquer tipo de influência⁵.

Neste diploma legal a transparência aparece como um emblemático princípio da democracia, a par de outros, como a igualdade, livre concor-

⁵ Os Estados Parte têm o dever de informar o Secretário-Geral das Nações Unidas do nome e endereço da respectiva autoridade.

rência, imparcialidade, legalidade, integridade e justa redistribuição de riqueza.

Lê-se, no preâmbulo, bem como no artigo 2.º, no âmbito da sua missão e atribuições, que cabe ao Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), a “promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas”. Para tanto, deve articular-se com as entidades governamentais de modo a instalar, ao nível dos vários níveis de ensino, uma cultura de integridade e de transparência.

A este aspecto da pedagogia já nos referimos em escrito anterior como uma necessidade e emergência: “É importante que o órgão executivo promova campanhas directas e claras no sentido de instruir a população para *saber viver a democracia e em democracia*”⁶. A acção preventiva passa necessariamente “pelo conhecimento e pela formação, envolvendo a educação formal e a formação na Administração Pública”⁷.

Trata-se de uma incumbência constitucional do Estado. O artigo 9.º da Constituição enuncia como tarefas fundamentais do Estado a garantia pelo respeito dos princípios do Estado de direito democrático (alínea b)), a defesa da democracia política (alínea c)) e a promoção do bem-estar e da qualidade de vida do povo, bem como a igualdade real entre todos (alínea d)).

No que concerne ao regime geral da prevenção da corrupção importa destacar o disposto no artigo 12.º, sob a epígrafe “transparência administrativa”, bem como o artigo 13.º, que se debruça sobre o conflito de interesses. O primeiro contém um conjunto de obrigações de publicitação de dados que, pelo seu próprio conteúdo, natureza e extensão, correspondem a elementos que desde sempre deveriam ter sido do domínio

⁶ GUIMARÃES, A. P. (2021). Remetidos à denúncia anónima no crime de corrupção. In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, CARDOSO, Rui e MOURA Sónia (Coords.). *Corrupção em Portugal: Avaliação legislativa e propostas de reforma*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2021, pp. 618-628, ISBN 9789725407578. Disponível no Repositório UPT, <http://hdl.handle.net/11328/3645>

⁷ VAN DUNEM, Francisca (2021). Discurso na abertura do Ciclo de Debates sobre Transparência do Estado e Combate à Corrupção. In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, CARDOSO, Rui e MOURA Sónia (Coords.). *Corrupção em Portugal: Avaliação legislativa e propostas de reforma*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2021, p. 23, ISBN 9789725407578.

público. São elementos que desempenham uma função tão utilitária no sentido da clarificação das relações entre o Estado, a administração pública e o cidadão, que, para além da forma legal ora adquirida, já deveriam consubstanciar uma larga experiência escorada nas práticas rotinas das entidades públicas e na sua conexão com o cidadão. O propósito da norma é simples, como acessível se impunha que estivesse instituída a orientação procedimental das entidades públicas.

A pergunta que ora se coloca é a seguinte: foi necessário chegar-se ao final do ano de 2021, depois de turbulentas discussões, de inúmeras consultas à academia, da audição de múltiplas autoridades, para decididamente se produzir uma norma patenteadora de uma *tatuagem*, que originariamente deveria ser a linha condutora nevrálgica de acção e decisão das entidades públicas, como se até aqui tivesse sido coisa marginal ou irrelevante?

Requestionando: foi necessário tanto tempo, tantos debates, tanta cogitação, para consciencializar e normativizar uma evidência de credibilidade de actuação das entidades públicas abrangidas?

Não se trata de minimizar, relativizar ou reduzir a insubstituível transparência. Pelo contrário, trata-se de nos surpreendermos com a investidura de um regime geral da prevenção da corrupção que surge como descobridor da transparência, como se a transparência não fosse de *per si* uma clara e inata fronteira entre a licitude e a ilicitude e como se, para ser levada em consideração, tivesse de ser legislada.

Constatamos que estes índices orientadores da transparência nada trazem de novo a não ser a sua consagração formal em diploma legal. Afinal, merecedor de reflexão é o sentido da cegueira paciente e teimosa perante os limites do compromisso da regulação social e económico-financeira. O pilar dessa regulação é a evidente transparência, identitária da solidariedade, igualdade e liberdade.

Não obstante as perplexidades expressas, de todo o modo, sempre se dirá que acaba por valer sempre a pena. Nunca é demais insistir nos atributos intrínsecos da actuação e decisão pública. E se os padrões mais básicos de comportamentos e atitudes no seio de um Estado de direito democrático, para serem observados, têm de ser plasmados em formato legal, que assim seja. Se ao menos servir para fazer assentar um “processo de mudança estrutural (e não meramente conjuntural) de consciências

e mentalidades”⁸ nada se perde. Uma verdade é incontornável: “(...) é impossível conceber uma qualquer sociedade política que seja integralmente transparente, como se a vida coletiva pudesse e devesse habitar um edifício onde tudo estivesse à vista de todos em qualquer circunstância e a qualquer hora”⁹.

4. Em termos conclusivos

A existência da humanidade explica-se também – embora não só – pelas suas acções, representações e construções. O que por si é criado tanto pode ser principal, *v.g.*, para satisfação das suas necessidades básicas de alimentação, como acessório, *v.g.*, para obtenção de um automóvel topo de gama.

Ser o homem um ser gregário por excelência, social e cultural, e havendo regras de comportamento para que a vida societária não se torne um caos, a verdade é que a individualidade intrínseca de cada um dita comportamentos apreendidos. O individual e o colectivo não são realidades independentes e longínquas, pelo contrário, existe uma firme interpenetração.

Existem mecanismos de sistema, de relação e de moldagem que nos proporcionam usos, costumes, hábitos e tradições que se desviam dos mecanismos de controlo formal e que, nesse sentido, nos reduzem individualmente e socialmente.

Faz parte do esforço individual a necessária força de interiorização de valores cimeiros da cultura de um país e do estágio civilizacional. A amplitude desses valores, onde reside a elevação espiritual, intelectual e ética, abraça a inultrapassável *transparência do e no estar com os outros*. Dissemos no início que a argumentação anti-corrupção desde sempre invocou a transparência como meio de prevenção, mas, mais do que actuar no

⁸ Expressão de RODRIGUES, Ricardo Alexandre Cardoso; SOARES, João Luz e MATIAS, Miguel. Notas dos Autores, In. RODRIGUES, Ricardo Alexandre Cardoso, SOARES, João Luz e MATIAS, Miguel (Coords), *Legislação de Direito Penal-Sancionatório Económico-Financeiro e diplomas conexos: edição anotada*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, ISBN 9789727922302.

⁹ Sem autor identificado. Burocracia, transparência, corrupção. Vila Nova de Gaia, 4 de novembro de 2020, p. 5. Disponível em: https://www.provedor-jus.pt/documentos/Burocracia_e_Transparencia_-_Conferencia_Jornal_de_Noticias.pdf

pilar da prevenção, importante seria que se tivesse investido no pilar da antecipação.

O Decreto-lei n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, nasceu da necessidade de se conceber um regime geral de prevenção da corrupção e de criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção no que respeita à “regulação das atividades económicas e às interações entre as diferentes esferas de atividade, pública e privada”, atribuindo “um lugar de destaque às políticas anticorrupção, enquanto instrumento de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva e do restabelecimento de laços de confiança sólidos entre os cidadãos, as comunidades e as suas instituições democráticas”¹⁰.

Uma clara orgânica interna das instituições, um límpido modelo organizativo e uma eficaz capacidade operacional são traves-mestras intransponíveis de toda a actividade económica e de toda a actuação pública e não uma originalidade ditada por lei em pleno século XXI, resultante “de um longo período de reflexão e de extensa audição pública, envolvendo a academia, as magistraturas, profissionais do direito e de outros ramos do saber” a que alude o introito do referenciado Decreto-lei. Muito peculiar. Como se estivéssemos perante um fenómeno de desmedida inovação semelhante à invenção da roda... Pena que tenha sido necessário chegarmos ao ano de 2021 para o homem ficar dependente de um mecanismo – este acto legislativo – para ordenação do seu comportamento em sede desta matéria.

A transparência, enquanto valor insuperável de actuação pública e da actividade económica, deveria estar enraizada nos modelos de conduta, deveria ser coisa “de pele”, uma manifestação co-natural à aptidão humana, deveria ser uma espontaneidade transitada cultural e ancestralmente e não uma “artificialidade” criada por lei.

Que sirva então para que a transparência legislada conduza à reorganização das estruturas públicas, à mudança real dos comportamentos e à integração da transparência como património sócio-cultural e civilizacional incrementador da igualdade, do bem-estar e da qualidade da vida do povo.

¹⁰ Assim, no preâmbulo do diploma legal.

Referências bibliográficas

- GUIMARÃES, Ana Paula. Remetidos à denúncia anónima no crime de corrupção. In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, CARDOSO, Rui e MOURA Sónia (Coords.). *Corrupção em Portugal: Avaliação legislativa e propostas de reforma*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2021, pp. 618-628, ISBN 9789725407578. Disponível no Repositório UPT, <http://hdl.handle.net/11328/3645>
- RODRIGUES, Ricardo Alexandre Cardoso; SOARES, João Luz e MATIAS, Miguel. Notas dos Autores, In. RODRIGUES, Ricardo Alexandre Cardoso, SOARES, João Luz e MATIAS, Miguel (Coords), *Legislação de Direito Penal-Sancionatório Económico-Financeiro e diplomas conexos: edição anotada*. Lisboa: AAFDL Editora, 2018, ISBN 9789727922302.
- Sem Autor Identificado. *Burocracia, transparência, corrupção*. Vila Nova de Gaia, 4 de novembro de 2020, pp. 1-8. Disponível em: https://www.provedor-jus.pt/documentos/Burocracia_e_Transparencia_-_Conferencia_Jornal_de_Noticias.pdf
- VAN DUNEM, Francisca. Discurso na abertura do Ciclo de Debates sobre Transparência do Estado e Combate à Corrupção. In ALBUQUERQUE, Paulo Pinto de, CARDOSO, Rui e MOURA Sónia (Coords.). *Corrupção em Portugal: Avaliação legislativa e propostas de reforma*. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2021, pp. 21-25, ISBN 9789725407578.

Outros recursos utilizados

- Código de Conduta do Conselho de Prevenção da Corrupção. Disponível em: https://www.cpc.tcontas.pt/instituicao/codigo_conduta_cpc.pdf
- Decreto do Presidente da República n.º 56/2001, de 26 de outubro, *in* Diário da República n.º 249/, Série I-A, de 26-10-2001.
- Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro, *in* Diário da República n.º 237, Série I, de 09-12-2021.
- Decreto Regulamentar n.º 38/2012, de 10 de abril, *in* Diário da República n.º 71, Série I, de 10-04-2012.
- Resolução da Assembleia da República n.º 68/2001, de 26 de outubro, *in* Diário da República n.º 249, Série I-A, de 26-10-2001.
- *Transparency International*. Disponível em: <https://www.transparency.org/en/about>