



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Secretário

Rua da Escola Politécnica, n.º 140, 1269-269 Lisboa-Portugal.

Tel: 213 921 900 Fax: 213 975 255 Email: correioogr@pgr.pt

Exmo. Senhor
Presidente da Divisão de Apoio às Comissões
Dr. Helder Amaral
Palácio de São Bento
1249-068 LISBOA

Ofício n.º 113423.19 de 15-04-2019 - DA n.º 3736/19

Assunto - Projectos lei: 438/XIII/2ª (PSD), 439/XIII/2ª (PSD) e 451/XIII/2ª e Projectos de resolução: 717/XIII/2ª (PSD), 718/XIII/2ª (PSP) e 727/XII/2ª (CDS-PP)

Por determinação superior, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência, o **Parecer** elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre os **Projectos lei: 438/XIII/2ª (PSD), 439/XIII/2ª (PSD) e 451/XIII/2ª e Projectos de resolução: 717/XIII/2ª (PSD), 718/XIII/2ª (PSP) e 727/XII/2ª (CDS-PP)** o qual mereceu a sua total concordância.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário da Procuradoria-Geral da República

Carlos Adérito Teixeira

(Procurador da República)

DIVISÃO DE APOIO ÀS COMISSÕES	
Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas	
CEIOP	
N.º Único	630207
Entrada/Saida n.º	232
Data	16/4/2019



Exm^a Sra. Procuradora-Geral da República

Assunto: pareceres sobre: a) Projeto de Lei n^o 438/XIII/2^a, b) Projeto de Lei n^o 439/XIII/2^a, c) Projeto de Lei n^o 451/XIII/2^a, d) Projeto de Resolução n^o 717/XIII/2^a, e) Projeto de Resolução n^o 718/XIII/2^a e f) Projeto de Resolução n^o 727/XIII/2^a.

I- INTRODUÇÃO

O Exm^o Sr. Presidente da Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas da Assembleia da República solicitou o envio de parecer escrito sobre o Projeto de Lei n^o 438/XIII/2^a (Determina a sujeição dos litígios de consumo de reduzido valor económico à arbitragem necessária, quando tal seja optado pelo consumidor, e determina a obrigatoriedade de constituição de advogado nas ações de consumo), Projeto de Lei n^o 439/XIII/2^a (Determina a criação, no seio da Direção-Geral do Consumidor, de um portal de registo nacional de consumidores aderentes a publicidade telefónica), Projeto de Lei n^o 451/XIII/2^a (Reforça os direitos dos consumidores no que diz respeito ao consumo de bens alimentares), Projeto de Resolução n^o 717/XIII/2^a (Recomenda ao Governo a adoção de medidas que promovam os meios alternativos de resolução de litígios de consumo), Projeto de Resolução n^o 718/XIII/2^a (Recomenda ao Governo a assunção de medidas de formação, informação e fiscalização de defesa dos direitos dos consumidores) e Projeto de Resolução n^o 727/XIII/2^a (Recomenda ao Governo que promova uma cultura de informação ao consumidor mais eficaz).



II- APRECIÇÃO

A) Projeto de Lei nº 438/XIII/2ª (Determina a sujeição dos litígios de consumo de reduzido valor económico à arbitragem necessária, quando tal seja optado pelo consumidor, e determina a obrigatoriedade de constituição de advogado nas ações de consumo).

A Proposta de Lei contém um total de 4 artigos.

O art. 1º respeita ao objeto da proposta.

O art. 2º prevê o aditamento dos números 5 e 6 ao art. 14º da Lei 24/96, de 31/7 (e não como por lapso consta à Lei 24/69), determinando a sujeição dos litígios de consumo de reduzido valor económico à arbitragem ou mediação, por opção do consumidor e define o conceito de reduzido valor económico.

A criação de tribunais arbitrais necessários não viola a garantia do direito ao acesso aos tribunais, prevista no art. 20º, nº 1 da Constituição, conforme jurisprudência do Tribunal Constitucional. Citando o Ac. do Tribunal Constitucional nº781/2013¹ «*A tutela jurisdicional efetiva, assegurada na Constituição (artigos 20.º e 268.º, n.º 4) não se reconduz necessariamente a uma tutela assegurada por tribunais do Estado. A nossa Constituição não garante um monopólio estadual da função jurisdicional, ou qualquer exclusividade à justiça pública. As principais garantias constitucionais que o princípio da tutela jurisdicional efetiva postula, como todas as garantias inerentes à independência do julgador (artigo 203.º), o processo equitativo (artigo 20.º, n.º 4), a fundamentação das decisões (artigo 205.º, n.º 1), o respeito pelo caso julgado (artigo 282.º, n.º 3) ou mesmo a disponibilização de medidas cautelares adequadas (artigo 268.º, n.º 4), não constituem privilégio exclusivo da justiça estadual. Fundamental é, pois, que a jurisdição exercida, seja por juízes ou por árbitros, ofereça garantias orgânicas, estatutárias e processuais da independência do julgamento*».

¹ Diário da República n.º 243/2013, Série I de 16/12/2013.



Este artigo consagra em Lei geral (Lei de defesa do consumidor – Lei 24/96) a arbitragem e mediação necessária para conflitos de consumo até € 1.250 (a alçada dos tribunais de 1ª instância, de acordo com o art. 44º, nº 1 da Lei 62/2013, de 26/8 é atualmente de € 5.000). É de salientar que a arbitragem necessária por opção do consumidor não constitui novidade, podemos encontrar exemplos na Lei dos serviços públicos (art. 15º da Lei 23/96, de 26/7) e no regime jurídico que estabelece os requisitos de acesso e de exercício da atividade de intermediário de crédito e da prestação de serviços de consultoria (art. 70º, nº 2 do DL 81-C/2017, de 7/7), em ambos os casos sem limite de valor económico.

Embora o valor seja reduzido é de aplaudir a arbitragem e mediação necessária, uma vez que uma das estratégias frequentes dos profissionais perante litígios de consumo consiste em não aderir aos tribunais arbitrais, inviabilizando a tentativa do consumidor de resolver o litígio extrajudicialmente (dada a pouca implantação territorial dos Julgados de Paz).

A imposição da arbitragem e mediação necessárias implica a alteração (não prevista na Proposta) do art. 533º, nº 4 do Código de Processo Civil² (CPC), pois o artigo está elaborado de acordo com o caráter voluntário da opção pelos meios alternativos de resolução de litígios.

O art. 3º consagra o aditamento do art. 14º-A à Lei 24/96, determinando a obrigatoriedade de constituição de advogado em ações ou procedimentos de valor superior a um quarto da alçada dos tribunais em 1ª instância (€ 1.250), que corram termos nos tribunais, secretarias ou nos meios alternativos de resolução de litígios.

De acordo com a exposição de motivos o fundamento para esta obrigatoriedade de constituição de advogado reside no “desnível” face aos profissionais e potencial risco na defesa dos seus interesses.

A constituição de advogado é um direito e um dever que assiste a pessoas singulares e coletivas, consagrado no art. 20º, nº 2 da Constituição, mas a sua obrigatoriedade não é princípio que deva sobrepor-se ao direito constitucional de

2 «O autor que, podendo recorrer a estruturas de resolução alternativa de litígios, opte pelo recurso ao processo judicial, suporta as suas custas de parte independentemente do resultado da ação, salvo quando a parte contrária tenha inviabilizado a utilização desse meio de resolução alternativa do litígio».



acesso à justiça, ou seja, «...desse direito não decorre um dever de as partes constituírem mandatário forense em todo e qualquer processo...».³

Importa ponderar que na resolução alternativa de litígios existe apoio/informação dada ao consumidor e que este pode recorrer à consulta jurídica e aos Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor, caracterizando-se os mesmos pela celeridade, maior simplicidade, custos reduzidos e informalidade.

Por outro lado, com tal obrigatoriedade transfere-se para a resolução alternativa de litígios a problemática do acesso à justiça da classe média, pois esta devido aos rendimentos não terá acesso ao apoio judiciário.

No que respeita à constituição obrigatória de advogado, o Tribunal Constitucional, no seu acórdão nº 245/97⁴ entendeu que «Estando em causa questões simples, poderá dizer-se que uma tal exigência, por não ser requerida pelo interesse público da boa administração da justiça, nem imposta pelo interesse das próprias partes, seria - senão de todo injustificada - ao menos, em muitos casos, desproporcionada, apenas servindo para coibir os interessados de recorrerem a juízo para defesa dos seus direitos e interesses.

De facto, ao advogado tem que pagar-se, e o direito a patrocínio judiciário gratuito não é (nem tem por que ser) um direito de todos, mas apenas um direito daqueles que não tenham capacidade económica para suportar as despesas do pleito.

Deste modo, tal exigência seria, nessas circunstâncias, excessiva, pois que, sem a necessária justificação, tornava particularmente oneroso o exercício do direito de recorrer a juízo, vindo, por isso, a traduzir-se numa restrição constitucionalmente inadmissível.

Nesta impostação do problema, o direito de acesso aos tribunais seria, por via dessa exigência, violado, e a norma que a fizesse afrontaria, então, o nº 1 do artigo 20º da Constituição da República Portuguesa».

³ Ac. do Tribunal Constitucional n.º 91/2009, Diário da República n.º 52/2009, Série II de 16/3/2009.

⁴ Acedido em:

http://www.pgdlisboa.pt/jurel/cst_busca_palavras.php?buscajur=&ficha=10094&pagina=403&exacta=&nid=1238



Acresce que, atentos os milhares de processos resolvidos anualmente por via da resolução alternativa de litígios, os custos com apoio judiciário subiriam significativamente.

Outros argumentos contra a estipulada obrigatoriedade consistem na perda de unidade do sistema jurídico em relação ao CPC relativamente à obrigatoriedade da constituição de advogado apenas em causas de valor superior a € 5.000 (art. 40º, nº 1, al. a) CPC), e de celeridade, simplicidade e informalidade, características emblemáticas da resolução alternativa de litígios.

Relativamente à legística material - verificação do quadro normativo superior, a aplicação deste artigo aos meios alternativos de resolução de litígios viola o art. 8º, al. b) da Diretiva 2013/11/EU, de 21/5/2013 que impõe a não obrigatoriedade de recorrer a advogado, solução consagrada no diploma de transposição (art. 10º, nº 2 da Lei 144/2015, de 8/9).

O M. Público na sua intervenção em defesa dos consumidores e nos contatos com outras entidades públicas e associações de consumidores não tem notícia que os consumidores se sintam prejudicados na resolução alternativa de litígios por não estarem representados por advogado.

O art. 4º estipula o prazo de entrada em vigor.

CONCLUSÕES:

A.1 A criação de tribunais arbitrais necessários não viola a garantia do direito ao acesso aos tribunais, prevista no art. 20º, nº 1 da Constituição, conforme jurisprudência do Tribunal Constitucional.

A.2 Embora o valor seja reduzido é de aplaudir a arbitragem e mediação necessária, uma vez que uma das estratégias frequentes dos profissionais perante litígios de consumo consiste em não aderir aos tribunais arbitrais,



inviabilizando a tentativa do consumidor de resolver o litígio extrajudicialmente (dada a pouca implantação territorial dos Julgados de Paz).

A.3 A imposição da arbitragem e mediação necessárias implica a alteração (não prevista na Proposta) do art. 533º, nº 4 do Código de Processo Civil (CPC), pois o artigo está elaborado de acordo com o caráter voluntário da opção pelos meios alternativos de resolução de litígios.

A.4 A obrigatoriedade de constituição de advogado não é princípio que deva sobrepor-se ao direito constitucional de acesso à justiça, ou seja, «...desse direito não decorre um dever de as partes constituírem mandatário forense em todo e qualquer processo...». No que respeita à constituição obrigatória de advogado, o Tribunal Constitucional, no seu acórdão nº 245/97 considerou que a sua imposição em questões simples pode traduzir-se numa restrição constitucionalmente inadmissível, violadora do art. 20º, nº 1 da Constituição.

A.5 Na resolução alternativa de litígios existe apoio/informação dada ao consumidor e que este pode recorrer à consulta jurídica e aos Centros de Informação Autárquicos ao Consumidor, caracterizando-se os mesmos pela celeridade, maior simplicidade, custos reduzidos e informalidade.

A.6 A obrigatoriedade de constituição de advogado transfere para a resolução alternativa de litígios a problemática do acesso à justiça da classe média, pois esta devido aos rendimentos não terá acesso ao apoio judiciário.

A.7 O art. 3º da Proposta ao impor a constituição de advogado viola o art. 8º, al. b) da Diretiva 2013/11/EU, de 21/5/2013 que impõe a não obrigatoriedade de recorrer a advogado, solução consagrada no diploma de transposição (art. 10º, nº 2 da Lei 144/2015, de 8/9).



B) Projeto de Lei nº 439/XIII/2ª (Determina a criação, no seio da Direção-Geral do Consumidor, de um portal de registo nacional de consumidores aderentes a publicidade telefónica).

O fundamento da Proposta reside na existência de várias listas, desconhecimento dos mecanismos de inclusão nas mesmas e impunidade face às violações do direito à privacidade dos consumidores, pretendendo a criação de um portal gerido e mantido pela Direção-Geral do Consumidor com vista a assegurar uma real e efetiva proteção dos consumidores contra publicidade e ações comerciais telefónicas não solicitadas.

Desde já se salienta que, atendendo a que existe um Código da Publicidade (DL 330/90, de 23/10), sede natural da regulamentação da publicidade e Lei especial (Lei 6/99, de 27/1 – Regula a publicidade domiciliária por telefone e telecópia) é questionável a necessidade de nova Lei, devendo antes optar-se pela revisão da Lei 6/99 que carece de óbvia atualização, sob pena de perda de unidade do sistema jurídico e riscos de interpretação jurídica.

A Proposta de Lei contém um total de 4 artigos, não prevendo a revogação de qualquer legislação.

O art. 1º respeita à publicidade por telefone.

Este artigo trata três realidades distintas: o nº 1 exige o consentimento prévio e expresso do assinante ou utilizador para fins de marketing direto, o nº 2 impõe o registo pelos fornecedores do número na lista de comunicações telefónicas expressamente solicitadas constante do Portal e o nº 3 uma obrigação de informação aos fornecedores sobre o endereço do Portal ou outros contatos para por termo a comunicações previamente autorizadas.

Atento o teor do nº 1, como se compatibiliza com a exclusão prevista no art. 7º, al. c) da Lei 6/99, que permite a publicidade por telefone «Quando existam relações duradouras entre anunciante e destinatário, resultantes do fornecimento de bens ou serviços»?



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DE INTERESSES
DIFUSOS E COLETIVOS

O **art. 2º** prevê a criação de um portal de registo nacional de consumidores aderentes a publicidade telefónica.

A concentração da informação numa única identidade é de aplaudir e confere maior eficácia, mas importa ter em conta que são necessários computadores, um programa informático e uma equipa.

Perante o art. 1º, nº 2 da Proposta e face à proteção de dados pessoais, o universo de dados a registar e gerir será imenso, sendo patente que a Direção-Geral não tem meios humanos e materiais para cumprir esta função, o que contende com o princípio da responsabilidade, por implicar com a aplicabilidade do ato normativo.

Por outro lado, atento o nº 3 a utilização do Portal é gratuita, o que se compreende para os consumidores mas não para os profissionais, pois beneficiam de um serviço sem qualquer contrapartida económica.

O **art. 3º** estabelece a regulamentação da Lei em 90 dias.

A necessidade de estudos para a implementação da Lei, nomeadamente sobre os meios necessários não será possível neste curto período de tempo.

O **art. 4º** fixa a entrada em vigor.

CONCLUSÕES:

B.1 atendendo a que existe um Código da Publicidade (DL 330/90, de 23/10), sede natural da regulamentação da publicidade e Lei especial (Lei 6/99, de 27/1 – Regula a publicidade domiciliária por telefone e telecópia) é questionável a necessidade de nova Lei, devendo antes optar-se pela revisão da Lei 6/99 que carece de óbvia atualização, sob pena de perda de unidade do sistema jurídico e riscos de interpretação jurídica.

B.2 Importa compatibilizar o nº 1 da Proposta com a exclusão prevista no art. 7º, al. c) da Lei 6/99, que permite a publicidade por telefone «*Quando existam relações duradouras entre anunciante e destinatário, resultantes do fornecimento de bens ou serviços*».



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DE INTERESSES
DIFUSOS E COLETIVOS

B.3 A concentração da informação numa única identidade é de aplaudir e confere maior eficácia, mas importa ter em conta que são necessários computadores, um programa informático e uma equipa, meios humanos e materiais para cumprir esta função que a Direção-Geral não tem atualmente.

B.4 A utilização do Portal é gratuita, o que se compreende para os consumidores mas não para os profissionais, pois beneficiam de um serviço sem qualquer contrapartida económica.

C) Projeto de Lei nº 451/XIII/2ª (Reforça os direitos dos consumidores no que diz respeito ao consumo de bens alimentares).

A Proposta tem como fundamento base o direito à informação dos consumidores, em concreto, sobre a carne, leite e ovos cujos animais que lhes deram origem sejam alimentados com alimentos que contenham OGMs.

A Proposta de Lei contém um total de 5 artigos (não existe art. 3º).

O **art. 1º** menciona o objeto da Proposta.

O reforço dos direitos dos consumidores em causa, atento o elenco constante da Lei de defesa do consumidor (art. 3º), serão a informação para o consumo e a proteção da saúde.

O **art. 2º** contém o teor do aditamento proposto ao DL 26/2016, de 9/7.

O cerne da Proposta consiste no aditamento do art. 8º-A ao DL 26/2016, de 9/7, diploma que respeita à prestação de informação aos consumidores dos géneros alimentícios e que efetuou a transposição da Diretiva n.º 2011/91/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro e a execução do Regulamento (UE) n.º 1169/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2011.

Todavia, no Regulamento (CE) n.º 1830/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho de 22/9/2003 relativo à rastreabilidade e rotulagem (sublinhado nosso) de organismos geneticamente modificados e à rastreabilidade dos géneros alimentícios



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DE INTERESSES
DIFUSOS E COLETIVOS

e alimentos para animais produzidos a partir de organismos geneticamente modificados e que altera a Directiva 2001/18/CE, cuja execução e garantia do cumprimento, na ordem jurídica interna ocorreu com o DL 168/2004, de 7/7, no art. 2º, nº 1, al. c) verifica-se que é aplicável a todas as fases de colocação no mercado de «*Produtos que contenham ou sejam constituídos por OGM, colocados no mercado em conformidade com a legislação comunitária*», incluindo a rotulagem (art. 4º - B), o que abrange a carne, leite e ovos.

Assim, sendo os Regulamentos atos legislativos definidos no art. 288º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) têm carácter geral e são obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis em todos os países da União Europeia, não se verifica uma lacuna na legislação.

Neste sentido, e atendendo aos princípios da legística conclui-se não existir necessidade de legislar sobre a matéria.

O art. 4º prevê a regulamentação em 90 dias.

O art. 5º contém uma norma transitória.

O art. 6º estipula a entrada em vigor.

CONCLUSÕES:

C.1. No Regulamento (CE) n.º 1830/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho de 22/9/2003 relativo à rastreabilidade e rotulagem (sublinhado nosso) de organismos geneticamente modificados e à rastreabilidade dos géneros alimentícios e alimentos para animais produzidos a partir de organismos geneticamente modificados e que altera a Directiva 2001/18/CE, cuja execução e garantia do cumprimento, na ordem jurídica interna ocorreu com o DL 168/2004, de 7/7, no art. 2º, nº 1, al. c) verifica-se que é aplicável a todas as fases de colocação no mercado de «*Produtos que contenham ou sejam constituídos por OGM, colocados no mercado em conformidade com a*



legislação comunitária», incluindo a rotulagem (art. 4º - B), o que abrange a carne, leite e ovos.

C.2. Os Regulamentos são atos legislativos definidos no art. 288º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) têm carácter geral e são obrigatórios em todos os seus elementos e diretamente aplicáveis em todos os países da União Europeia, pelo que, não se verifica uma lacuna na legislação.

C.3 Atendendo aos princípios da *legística* conclui-se não existir necessidade de legislar sobre a matéria.

D) Projeto de Resolução nº 717/XIII/2ª (Recomenda ao Governo a adoção de medidas que promovam os meios alternativos de resolução de litígios de consumo).

Na exposição de motivos é feito um diagnóstico atual da situação vivida no âmbito da resolução alternativa de litígios. É de salientar que os pontos nº 6 e 10 são contraditórios com o Projeto de Lei nº 438/XIII/2ª (Determina a sujeição dos litígios de consumo de reduzido valor económico à arbitragem necessária, quando tal seja optado pelo consumidor, e determina a obrigatoriedade de constituição de advogado nas ações de consumo) oriundo do mesmo grupo parlamentar.

Em abstrato, uma recomendação tem necessariamente em si, uma proposta no sentido da adoção de determinado comportamento, consistindo num ato desprovido de coercibilidade, dirigido a impulsionar, face à realidade existente, a criação de uma nova situação jurídica ou de nova prática.

A Proposta contém um total de treze pontos que a serem colocados em prática, implicariam uma maior eficácia e celeridade na proteção dos direitos dos consumidores e respeita a legislação europeia e a Constituição portuguesa.



**MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL**

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
GABINETE DE INTERESSES
DIFUSOS E COLETIVOS

E) Projeto de Resolução nº 718/XIII/2ª (Recomenda ao Governo a assunção de medidas de formação, informação e fiscalização de defesa dos direitos dos consumidores).

Uma das causas da fragilidade contratual do consumidor consiste na falta/deficiência de informação e educação, a proliferação de produtos e serviços disponíveis no mercado, a complexidade da sua composição e métodos de fabrico, os manuais e informação genérica com o uso de terminologia técnica, a crescente sofisticação da publicidade, confundem o consumidor, surgindo a informação como uma forma de fomentar comportamentos responsáveis e esclarecidos com vista à realização de uma escolha criteriosa, livre e esclarecida.

A Proposta contém um total de onze pontos que a serem implementados, implicariam uma maior proteção dos direitos dos consumidores, respeitando a legislação europeia e a Constituição portuguesa.

F) Projeto de Resolução nº 727/XIII/2ª (Recomenda ao Governo que promova uma cultura de informação ao consumidor mais eficaz).

A Proposta contém um total de seis pontos, não coincidindo o título (promoção de uma cultura eficaz de informação) com as recomendações efetuadas. De facto, as recomendações nº 3 e 4 não respeitam ao direito à informação mas sim a matéria de preços.

De toda a forma, a implementação da recomendação conduziria a uma maior proteção dos direitos dos consumidores, respeitando a legislação europeia e a Constituição portuguesa.

Almada, 1 de Abril de 2019

*O Procurador da República
João Almeida*