



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assessores do Gabinete da PGR

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

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

Exmo.328/1ª Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Constitucionais, Direitos, Liberdades e
Garantias
Prof. Dr. Bacelar Vasconcelos

Ofício n.º 358686.18 de 13-12-2018 - DA n.º 16509/18

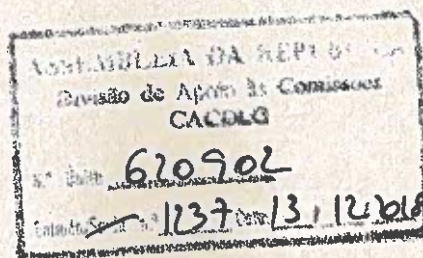
Assunto - Proposta de Lei n.º 115/XIII/3.ª (GOV) ? Altera o funcionamento e enquadramento das entidades de resolução extrajudicial de litígios de consumo.

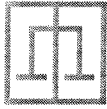
Por determinação superior, e tendo presente o teor do vosso ofício n.º 328/1ª-CAÇDLG/2018, de 28 de março, tenho a honra de remeter a Vossa Excelência o parecer elaborado pelo Gabinete da Senhora Conselheira Procuradora-Geral da República sobre a **Proposta de Lei n.º 115/XIII/3.ª (GOV)** que Altera o funcionamento e enquadramento das entidades de resolução extrajudicial de litígios de consumo.

Com os melhores cumprimentos,

O Secretário da Procuradoria-Geral da República

Carlos Adérito Teixeira





MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Despacho:

DA n.º:

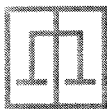
Assunto: Proposta de Lei n.º 115/XII/3.ª (Gov.) – Altera o funcionamento e o enquadramento das entidades de resolução extrajudicial de litígios de consumo

Excelentíssimo Senhor
Vice-Procurador-Geral da República,

I - Introdução

A Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, junto da Assembleia da República, solicitou a emissão de parecer escrito sobre a Proposta de Lei n.º 115/XIII, apresentada pelo Governo.

A proposta de lei procede à segunda alteração da Lei n.º 144/2015, de 08 de setembro, a qual prevê mecanismos de resolução extrajudicial de litígios de



consumo, transpondo para a ordem jurídica portuguesa a Diretiva 2013/11/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

Na exposição de motivos vê-se enfatizada *«a relevância da resolução alternativa de litígios de consumo como solução extrajudicial simples, célere e acessível para resolver litígios entre consumidores e empresas»*, sendo esta uma das razões pelas quais *«o Governo entendeu ser necessário construir soluções novas e eficazes para promover e implementar uma rede nacional de arbitragem de consumo plenamente eficaz, eficiente e de qualidade, constituída por entidades de resolução alternativa de litígios de consumo com estruturas administrativas e financeiras equilibradas»*.

Propondo, deste modo, consolidar a rede de arbitragem do consumo e reforçar a cooperação com as entidades reguladoras dos sectores com maior nível de conflitualidade, a proposta de lei em análise visará especificar algumas obrigações de dinamização dos mecanismos alternativos de resolução de conflitos e alargar as competências atribuídas neste âmbito à Direção-Geral do Consumidor e à Direção-Geral da Política de Justiça.

Em cumprimento do determinado, procede-se à análise da Proposta de Lei remetida pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Contudo, importa notar que a matéria que a proposta de lei se propõe regular não se cruza, de modo direto, com as competências e legais atribuições do Ministério Público, e, por outro lado, o diploma em causa não prevê a sua intervenção.

Não obstante, proceder-se-á à análise das alterações legislativas propostas, na medida em que a defesa do consumidor é matéria relacionada com os interesses difusos que ao Ministério Público cumpre acautelar – ainda que não de modo individualizado num concreto consumidor ou litígio e sempre no âmbito jurisdicional e nunca da resolução alternativa de litígios.



II - Rede de Arbitragem de consumo

O **artigo 4.º** da referida Lei n.º 144/2015 sofre alterações no seu n.º 3 e passa a contar com mais três números, acrescentando-se os n.ºs. 4, 5 e 6.

No n.º 3 passa a prever-se a obrigatoriedade de as entidades agregadas na rede de arbitragem de consumo utilizarem o sistema de informação comum e adotarem procedimentos harmonizados de informação, de mediação, de conciliação e de arbitragem de litígios de consumo, incluindo o *regulamento harmonizado* promovido pela Direção-Geral do Consumidor e pela Direção-Geral da Política de Justiça. Não obstante o teor do dito *regulamento harmonizado* não se encontrar densificado na presente proposta de lei, designadamente, da alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º é possível extrair que no mesmo serão traçados parâmetros e objetivos de qualidade do serviço.

Quanto ao sistema de informação, apesar de o mesmo não ser diretamente regulado no presente diploma legislativo, através das atribuições previstas na alínea do n.º 6 do artigo 4.º, é possível concluir que o mesmo servirá quer para a prática de atos e para a entrega de peças processuais, quer para a consulta do processo pelas partes, incluindo das diligências efetuadas.

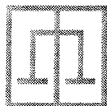
Àqueles dois organismos públicos passa a competir a coordenação e a supervisão do funcionamento da de arbitragem de consumo. Assim, no lugar da atribuição de competência para a *monitorização do funcionamento* da rede de arbitragem do consumo em exclusivo à Direção-Geral do Consumidor, passa a Direção-Geral da Política de Justiça a ter competências de coordenação e de supervisão e aquele outro organismo direcionado às políticas de proteção do consumidor a ver as suas competências legais ampliadas, nesta matéria.



Nesta alteração importa salientar que, no âmbito das competências atribuídas àquelas entidades públicas, encontram-se atribuições que visam contribuir para maior publicidade e, conseqüentemente, transparência quer do modo de funcionamento dos centros de arbitragem na área do consumo, quer do seu financiamento [cfr. alínea b) do n.º 3 do artigo 4.º, que prevê a divulgação anual no sítio eletrónico da Direção-Geral do Consumidor da totalidade dos financiamentos dos centros e o grau de cumprimento dos objetivos de qualidade do serviço].

Também no âmbito da promoção da transparência dos procedimentos de resolução alternativa de litígios, o **artigo 9.º, n.º 1** passa a prever, na sua nova alínea **n)** a obrigatoriedade a cargo das entidades de resolução alternativa de litígios de divulgarem o cumprimento das obrigações de qualidade de serviço previstas nos protocolos a celebrar com as entidades reguladoras (previstos no novo artigo 4.º-B) e no *regulamento harmonizado*. Não obstante ser de salutar o acréscimo de dever de transparência, cumpre notar que o carácter genérico desta obrigação poderá esvaziá-la de conteúdo. De facto, desconhecendo em que termos serão estatuídas as obrigações de qualidade de serviço, quer nos protocolos a celebrar, quer no regulamento harmonizado, desconhece-se, igualmente, o modo como esta obrigação poderá ser cumprida e, com a mesma, o modo como poderá ser efetivo o conhecimento por parte do consumidor dos centros de arbitragem que cumprem aquelas obrigações.

Ademais, colocar a cargo dos próprios centros de arbitragem a informação no sentido do cumprimento ou não das obrigações inerentes à sua própria atividade poderá ser menos eficaz, para os efeitos pretendidos, do que obrigar aqueles centros a divulgar na sua página eletrónica na *internet* informação ou relatório elaborado pela Direção-Geral do Consumidor sobre o cumprimento das obrigações de qualidade de serviço previstas nos protocolos e no regulamento harmonizado – atendendo a que compete àquela Direção-Geral apresentar relatório anual sobre o



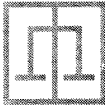
funcionamento da rede de arbitragem, onde conste o grau de cumprimento daqueles objetivos.

Assim, de modo a dotar aquele dever de transparência de conteúdo e de eficácia, ousa-se sugerir a **alteração de redação da alínea n) do n.º 1 do artigo 9.º** nos seguintes termos: «**O cumprimento das obrigações de qualidade de serviço previstas nos protocolos a que se refere o artigo 4.º-B e no regulamento harmonizado, designadamente através da divulgação das conclusões dos relatórios a que se referem as alíneas d), iii) do número 5 e d), i) do número 6 do artigo 4.º, na parte que lhes digam respeito;**».

Ainda no âmbito do cumprimento dos deveres de transparência e de informação, no **artigo 6.º-A** prevêem-se como obrigações dos centros de arbitragem, designadamente, a promoção de, em média, uma iniciativa mensal de divulgação da arbitragem de consumo, bem como da divulgação, na respetiva página eletrónica na *internet*, das fontes de financiamento da sua atividade e respetivos montantes.

Na alínea i) do n.º 1 do **artigo 6.º** é aditada a obrigação de as entidades de resolução alternativa de litígios possuírem e disponibilizarem livro de reclamações, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 156/2005, de 15 de Setembro, designando-se a Direção-Geral do Consumidor como a entidade de controlo ou reguladora do sector, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 6.º daquele Decreto-Lei n.º 156/2005.

Já o **artigo 7.º**, sob a epígrafe inalterada “conhecimentos e qualificações”, passa a dispor, no seu n.º 3, a obrigatoriedade de os centros de arbitragem que integrem a rede de arbitragem de consumo promoverem ações de formação direcionadas às pessoas singulares responsáveis pelos procedimentos de resolução alternativa de litígios, em função da matéria e em particular nas áreas dos serviços públicos essenciais. Esta obrigatoriedade de formação específica e direcionada para cada



sector de mercado onde se verifique o litígio revela-se da maior utilidade para que a especialização¹ e a melhor qualificação contribuam para soluções mais justas, céleres e adequadas à lei e aos interesses em causa, sobretudo tendo em conta a previsão de arbitragem necessária no âmbito dos litígios de consumo na área dos serviços públicos essenciais, prevista no artigo 15.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 10/2013, de 28 de janeiro. De resto, tal como se salienta na exposição de motivos, com a entrada em vigor da Lei n.º 6/2011, de 10 de março, os litígios relativos aos serviços públicos essenciais passaram a estar sujeitos à arbitragem necessária e, como tal, a atividade dos centros de arbitragem de consumo de competência genérica centra-se, na sua grande maioria, naquele tipo de litígios.

III - Entidades reguladoras e Financiamento

A presente proposta de lei adita os **artigos 4.º-A e 4.º-B** à Lei n.º 144/2015, sendo o primeiro relativo às entidades reguladoras, suas competências e atribuições em matéria de resolução alternativa de litígios de consumo, e o segundo respeitante aos protocolos de cooperação a celebrar entre as entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais e os centros de arbitragem de conflitos de consumo.

As entidades reguladoras passam a estar incumbidas de prestar assessoria técnica qualificada, quando solicitada pelos centros de arbitragem, e de realizar ações de formação nas áreas das respetivas competências, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º-A. Parece-nos que se trata de uma forma de tirar proveito do saber e rigor técnico dos membros e agentes das entidades reguladoras em cada

¹ A promoção da especialização passa, também, a ser uma das obrigações a cargo dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, de acordo com o previsto na alínea d) do n.º 1 do artigo 6.º-A.



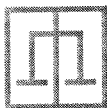
sector de atividade, conduzindo a uma maior especialização e, conseqüentemente, como se disse, à justiça, suficiência e adequação das decisões dos árbitros.

No mesmo preceito, a partir do n.º 2, é regulado o financiamento dos centros de arbitragem. Ora, o artigo 4.º-A tem como epígrafe “entidades reguladoras”. Da leitura dos números 2 e seguintes verifica-se que o financiamento dos centros de arbitragem não é da exclusiva responsabilidade das entidades reguladoras, tendo em conta que o Estado, através da Direção-Geral da Política de Justiça, contribui para a parte fixa do financiamento a atribuir àqueles centros.

A este respeito, cumpre, antes de mais, chamar a atenção para o facto de o artigo 4.º-A se dedicar nos números 2 a 7 ao financiamento dos centros de arbitragem e apenas o seu n.º 1 se circunscrever às competências das entidades reguladoras nesta matéria. Assim, na medida em que aqueles centros têm outra fonte de financiamento, contribuiria para a limpidez da técnica legislativa que o artigo 4.º-A, com a atual epígrafe “entidades reguladoras” se circunscrevesse, unicamente, a um parágrafo (correspondente ao atual n.º 1) e que os números 2 a 7 do mesmo preceito dessem lugar a outro artigo, **artigo 4.º-B** (passando o atual 4.º-B a um **novo artigo, o 4.º-C**), com a epígrafe “**Financiamento dos Centros de Arbitragem**” – alteração que, respeitosamente, se ousa sugerir.

Esta distinção e separação de matérias, bem como a adoção de epígrafes que melhor permitam identificar o conteúdo da norma em causa, porque mais adequadas, não será de menor importância, tendo em conta que facilitará a leitura clara do diploma legislativo em causa, designadamente, por parte de qualquer consumidor que o consulte.

De qualquer modo, é de salutar a regulamentação do financiamento dos centros de arbitragem que, embora tardiamente, vem colmatar a ausência de previsão de formas e critérios de financiamento daqueles centros, após a revogação do Decreto-Lei n.º 60/2011, de 6 de Maio, operada pela Lei n.º 144/2015. Desde logo, a



previsão e a transparência dos critérios de financiamento dos centros de arbitragem concorre, necessariamente, para sua efetividade e sustentabilidade, bem como para a imparcialidade e para a independência dos mesmos. Era, pois, imperioso dotar aquelas entidades dos meios adequados à prestação do seu serviço de resolução de conflitos, com a qualidade e a imparcialidade que lhes é exigida.

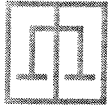
Uma última nota respeitante ao financiamento dos centros de arbitragem para salientar que os números 6 e 7 do artigo 4.º-B proposto determinam que a parte variável do financiamento seja atribuída, por um lado, atendendo a critérios de eficácia, celeridade, acessibilidade e em razão do volume de processos da área sectorial em questão, nos termos definidos no respetivo protocolo. Por outro lado, a atribuição daquela parte variável fica dependente do cumprimento dos objetivos de qualidade de serviço e das obrigações decorrentes do respetivo protocolo.

IV - Protocolos

Dos considerandos acima expostos resulta evidente a importância que os protocolos a celebrar com as entidades reguladoras assumirão quer no funcionamento dos centros de arbitragem de litígios de consumo, quer na sua avaliação e no seu financiamento. Entre as matérias a regulamentar através dos referidos protocolos, elencadas a título exemplificativo no n.º 1 do **artigo 4.º-B**, encontram-se os níveis de qualidade de serviço a cumprir pelos centros de arbitragem e as obrigações em matéria de prestação de apoio técnico, de especialização e de qualificações das pessoas colaboradoras.

V - Bolsa de Árbitros

No **artigo 6.º-B** é regulada a bolsa de árbitros de conflitos de consumo, que deverá ser publicitada pela Direção-Geral do Consumidor. Na bolsa serão incluídos os



árbitros indicados pelas entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais e pelos centros de arbitragem de conflitos de consumo.

A lista pública indicará o centro de arbitragem com o qual cada árbitro colabora, bem como descrição sumária da respetiva experiência profissional. A divulgação, de forma transparente, da atual e anterior experiência profissional poderá contribuir para maior confiança dos consumidores que recorram aos centros de arbitragem na imparcialidade dos respetivos árbitros.

A este respeito, importa lembrar que a alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º da Lei n.º 144/2015 estatui o dever de as pessoas singulares responsáveis pelo procedimento de resolução alternativa de litígios (RAL), *enquanto durar este procedimento, revelarem à entidade de RAL, de imediato, quaisquer circunstâncias que possam suscitar fundadas dúvidas sobre a sua independência e imparcialidade ou suscetíveis de causar conflitos de interesses com qualquer uma das partes*. Não obstante o teor desta cláusula geral e de conteúdo indeterminado, a Diretiva transposta por aquela Lei fazia referência, nos seus considerandos 34 e 35, a algumas circunstâncias indiciadoras da existência de conflito de competência. O legislador português optou por não prever elenco exemplificativo. Ainda assim, considera-se que, na presente alteração à Lei n.º 144/2015 seria de ponderar o aditamento de concretas cláusulas de impedimentos ou suspeições; ou seja, de circunstâncias que possam fundar conflito de interesses.

Deste modo, não obstante não consubstanciar matéria objeto da presente alteração legislativa, aproveitamos para veicular que a prerrogativa de independência e de imparcialidade dos árbitros poderia ser melhor concretizada, através da previsão de um elenco exemplificativo de circunstâncias indiciadoras de conflito de interesses, em complemento do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 8.º.



VI- Vacatio

Uma última nota, apenas, para referir que a *vacatio legis* prevista no artigo 5.º da proposta de lei, terá, naturalmente, de ser revista, a fim de respeitar o disposto no artigo 2º da Lei nº 74/98, de 11 de novembro (Lei Formulária), na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 26/2006, de 30 de junho.

VI - Conclusão

Efetuada uma breve análise do texto da proposta de lei, será de concluir que se trata de iniciativa legislativa meritória, no campo da salvaguarda dos direitos do consumidor em sede de resolução alternativa de litígios. Na verdade, com a vigência das normas plasmadas nesta proposta de lei, os procedimentos de RAL e, em particular, os centros de arbitragem merecem maior acompanhamento por parte dos organismos públicos competentes e das respetivas entidades reguladoras, beneficiarão de financiamento direto e transparente e estarão sujeitos a padrões de qualidade harmonizados, o que, previsivelmente, contribuirá para o funcionamento eficiente dos mesmos centros e, conseqüentemente, para a desejada justiça e adequação das decisões arbitrais.

Eis pois, Exmo. Senhor Vice-Procurador-Geral da República, o que tenho a honra de informar e levar à consideração de V.Ex.^a., deixando consignado que, previamente, foi obtida a concordância do Senhor Dr. Francisco Guedes, relativamente ao exposto no presente parecer.

Lisboa, 04 de dezembro de 2018

A assessora



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Inês Robalo

