

Exma Senhora

Deputada Dra. Isabel Rodrigues

Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos,
Liberdades e Garantias

Data: 06 de fevereiro de 2020

N. Refª : PARC-000001-2020

Assunto: Projeto de Lei 170/XIV - Determina o alargamento da rede nacional e altera o regime de competência, organização e funcionamento dos julgados de paz (2.ª alteração à Lei n.º 78/2001, de 13 de julho na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho)

Tendo tido conhecimento da iniciativa acima mencionada, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Diretora Geral

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Ana Cristina Tapadinhas", with a long horizontal flourish underneath.

(Ana Cristina Tapadinhas)

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA A DEFESA DO CONSUMIDOR - DECO

Pessoa Colectiva de Utilidade Pública / Contribuinte e Registado na C.R.C. Lisboa com o n.º 500 927 693
decolx@deco.pt - www.deco.proteste.pt
Rua Artilharia 1, 79 - 4º — 1269-160 Lisboa - Tel.: 21 371 02 00 - Fax 21 371 02 99

I. Enquadramento

No seguimento do pedido submetido à Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor (DECO), por parte do Grupo Parlamentar do Partido Comunista, o presente parecer tem por objetivo apreciar o Projeto de Lei 170/XIV que determina o alargamento da rede nacional e altera o regime de competência, organização e funcionamento dos Julgados de Paz.

II. Na Generalidade

O presente parecer tem por objeto analisar o Projeto de Lei 170/XIV que determina o alargamento da rede nacional e altera o regime de competência, organização e funcionamento dos Julgados de Paz.

Ora, na generalidade parece-nos de louvar a iniciativa do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português na intenção de alargar a rede de Julgados de Paz a todo o território nacional, de criar uma carreira de juiz de paz bem como de alargar a competência dos julgados de paz quanto à execução das suas decisões.

Contudo, e sem prejuízo do anteriormente referido, importa proceder a uma análise rigorosa da aplicação prática, subjacente à intenção primordial de tais desideratos, designadamente, o de assegurar o desenvolvimento profícuo dos julgados de paz, para que os mesmos se apresentem um meio de defesa de direitos como uma verdadeira tutela jurisdicional efetiva.

Antes de mais, consideramos que seria interessante aproveitar a presente oportunidade para propor normas clarificadoras relacionadas com o funcionamento dos Julgados de Paz que ainda são alvo de dúvidas por parte dos consumidores, designadamente as que se relacionam com alternatividade da sua atuação e com a competência territorial.

Assim, no que diz respeito ao primeiro aspeto, o mesmo prende-se com o facto deste meio de jurisdição ser ou não alternativo, tendo o Supremo Tribunal de Justiça, decidido por esta última opção, no Acórdão de Uniformização de Jurisprudência, de 24 de maio de 2007.

Arriscamo-nos, no entanto, a não seguir na íntegra esta decisão, na medida em que entendemos que estes organismos se enquadram como meios de jurisdição de pequenas causas. A sua aparente “alternatividade” resulta do espírito subjacente ao seu funcionamento e aproxima-o dos meios alternativos de resolução de litígios – mediação, conciliação e arbitragem – caracterizados por prosseguirem uma justiça simples, informal e de baixo custo.

Contudo, para além, dos mesmos não se enquadrarem nos mecanismos de resolução de litígios *tout court*, como resulta da Lei 144/2015, de 8 de Setembro e da Lei 29/2013, de 19 de Abril, não deixam de se apresentar como um meio de jurisdição própria que integram, entre outros, no seu funcionamento meios alternativos de resolução de litígios, como seja a mediação e conciliação.

Na verdade, concordamos com a interpretação de que “deverá existir alguma cautela na interpretação do conceito de meios alternativos de resolução de litígios, especialmente no que toca à palavra alternativos. Não está aqui em causa uma justiça alternativa em relação aos Tribunais Judiciais, mas um conjunto de meios que pretendem complementar e auxiliar o sistema de justiça tradicional, contribuindo para a atenuação de alguns dos seus problemas (nomeadamente a morosidade, o custo económico e, como já foi referido, o distanciamento entre as partes e o tribunal) e para a adequação deste às necessidades atuais”.

Na verdade, o diploma atualmente em vigor tenta afastar algumas dúvidas sobre isto, a partir do momento em que o art.º 61.º consagra que as decisões proferidas pelos Julgados de Paz têm o valor de sentença proferida por tribunal de 1ª instância”, sendo, por isso, suscetível de processo de execução de sentença em igualdade de circunstâncias com as proferidas por outros órgãos jurisdicionais.

Nesta medida, consideramos que poderia ser interessante a existência de uma norma que previsse a natureza destes órgãos, atendendo à manutenção de dúvidas que se referem a este aspeto em específico.

Do mesmo modo e resultado de alguns relatos por parte dos consumidores, existem muitas dúvidas no que diz respeito à competência territorial dos Julgados de Paz. De facto, o art. 3.º da Lei 78/2001, de 13 de Julho consagra que “os julgados de paz são criados por diploma do Governo, ouvidos o Conselho dos Julgados de Paz, o Conselho Superior de Magistratura, a Ordem dos Advogados e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses”, sendo que “o diploma de criação define a circunscrição territorial dos Julgados de Paz”. Ora, o diploma de criação em causa, trata-se do DL n.º 9/2004, de 09 de janeiro o qual circunscreve a área de atuação aos concelhos respetivos ou em alternativa ao Agrupamento de Conselhos.

Ora, no âmbito da defesa do consumidor, na grande maioria das vezes, estamos a falar de conflitos decorrentes de litígios motivados pelo incumprimento ou cumprimento defeituoso de contratos de fornecimento de bens ou de prestação de serviços, pelo que à partida a competência territorial seria aferida no estrito cumprimento do disposto no art. 12.º, n.º 1 da Lei 72/2001, de 13 de Julho.

Contudo, o que se verifica muitas vezes é que o que está em causa são ações de pessoas singulares (os consumidores) contra pessoas coletivas (empresas), pelo que, frequentemente existe sobreposição de competências territoriais, no que diz respeito a ações civis motivadas por conflitos, decorrentes de incumprimento de contrato de consumo. Senão vejamos, o art. 14.º que consagra regra geral para as pessoas coletivas (enquanto demandados) parece existir para colmatar a falta de âmbito do art. 12.º no que diz respeito à conformação de ação contra pessoas coletivas daquela natureza. Contudo, o mesmo não esclarece, efetivamente, se existe uma regra especial para as mesmas, tal como resulta da articulação entre os arts. 10.º a 12.º e o art. 13.º, o que que cria, frequentemente confusão nos demandantes consumidores e principalmente na organização da secretaria dos próprios julgados de paz.

A título de exemplo: um consumidor residente no Porto compra um computador numa filial da empresa Worten do NorteShopping, com sede em Matosinhos. De acordo com o contrato conformado entre as partes, esta empresa obriga-se a reparar qualquer anomalia na residência do consumidor. Surge um litígio, uma vez que se verificando uma anomalia do computador, a empresa recusa-se a proceder à reparação do computador em casa do

consumidor. Este recorre aos Julgados de Paz do Concelho do Porto para resolver o seu diferendo.

Ora, por um lado temos a regra do art. 12.º que se refere ao local do cumprimento da obrigação e que consagra que “a ação destinada a exigir o cumprimento de obrigações, a indemnização pelo não cumprimento ou pelo cumprimento defeituoso [...] é proposta à escolha do credor, no Julgado de Paz do domicílio do demandado”. Por outro lado, o art. 14.º estabelece uma regra geral para as pessoas coletivas sublinhando que “no caso de o demandado ser uma pessoa coletiva, a ação é proposta no julgado de paz da sede da administração principal ou na sede da sucursal, agência, filial, delegação ou representação, conforme a ação seja dirigida contra aquela ou contra estas”.

Assim, mediante a aplicação ao caso em concreto do art. 12.º seria competente o Julgado de Paz do Concelho do Porto. Contudo perante a aplicação do referido art. 14.º, este órgão já não seria competente, uma vez que a empresa com quem o consumidor teria celebrado o contrato teria a sua filial em Matosinhos, que nem sequer tem Julgados de Paz dentro da circunscrição territorial concelhia.

De facto, esta zona cinzenta de aplicação normativa programática conduz a interpretações várias, levando a que alguns consumidores se privem da possibilidade de recorrer a este mecanismo, por força de indeferimento liminar, emitido pelas respetivas secretarias, pelo que consideramos que seria, de resto, desejável que o presente diploma também se debruçasse sobre esta matéria, com vista a esclarecer questões suscitadas neste âmbito.

Do mesmo modo, consideramos que as regras relativas aos recursos, previstas no art. 62.º da atual Lei 72/2001, de 13 de Julho deveriam ser clarificadas de forma a tornar-se claro para o intérprete de que, em caso de recurso, o mesmo deverá ser proposto no tribunal da primeira instância da comarca dos respetivos julgados de paz, após uma análise apriorística da competência material e territorial, respetiva.

Consideramos, igualmente que atendendo ao exposto anteriormente, seria interessante tornar o projeto ainda mais ambicioso mediante a proposta das sentenças serem

suscetíveis de recurso para os tribunais da relação, criando assim um equilíbrio normativo com aquilo que decorre do preceituado no art. 61.º do diploma. No que a esta matéria diz respeito, seria importante também tornar claro que sendo a sentença decidida por equidade, nos termos do art. 26.º, n.º2, esta não seria suscetível de recurso, a par do que se verifica na Lei da Arbitragem Voluntária.

III. Na especialidade

a) Art 1.º (Âmbito)

A presente lei regula a competência, organização e o funcionamento dos Julgados de Paz, a tramitação dos processos da sua competência, os requisitos para a nomeação dos juizes de paz, a representação do Ministério Público e a intervenção dos mandatários nos Julgados de Paz.

Sem prejuízo do disposto na generalidade, consideramos que seria interessante incluir no escopo normativo do diploma, as questões relacionadas com a natureza dos Julgados de Paz, pelo consideraríamos a possibilidade de alteração da norma relativamente ao âmbito, atendendo a esta alteração em concreto.

No que diz respeito à alteração da redação desta norma, proposta no presente Projeto de Lei, concordamos com todas as inclusões, com exceção das referentes à representação do Ministério Público e da intervenção dos mandatários nos Julgados de Paz, uma vez que estas matérias se incluem seu escopo organizacional. Para além disso, algumas matérias que com ela se encontram relacionadas e aplicáveis aos casos em concreto, poderão decorrer do Código Processo Civil, pelo que não nos parece ser de extrema importância a sua inclusão no âmbito deste preceito.

b) Art. 2.º, n.º 3 (Princípios Gerais)

A rede e instalação de julgados de paz devem assegurar a cobertura de todo o território nacional

Consideramos de extrema importância a integração deste artigo, com vista a promover e alertar para a necessidade de criação de uma rede que possa garantir o acesso a este meio jurisdicional por parte de todos os cidadãos, principalmente quando em causa estão questões relacionados com competência territorial já expostas na generalidade, que poderão consubstanciar-se numa verdadeira denegação no acesso à justiça, por parte de cidadãos que não dispõem no seu território de um Julgados de Paz, especialmente competente.

Contudo e tendo em consideração a coerência normativa que se pretende alcançar com o diploma em questão, em nosso entendimento faria sentido incluir o presente preceito no artigo 3.º na norma que se refere à criação e instalação dos Julgados de Paz.

c) Art. 6.º, n.º 1 (Da Competência em razão do objeto)

O julgado de paz detém competência exclusiva para julgar as questões submetidas à sua natureza.

Entendemos o objetivo do preceito, na medida em que a par do que ficou exposto na parte da generalidade, tenta delimitar e esclarecer as questões da natureza alternativa ou exclusiva dos Julgados de Paz. Contudo e, tal como referido anteriormente, consideramos que poderá ser arriscado estabelecer a exclusividade de forma integral e eliminar a possibilidade de natureza complementar destes órgãos, principalmente mantendo-se a regra de recurso prevista na versão original no art. 62.º do diploma.

Na verdade, embora de espécie e género diferentes, o mesmo raciocínio se poderá aplicar aos procedimentos sujeitos a arbitragem necessária. De facto, a título de exemplo, e nos que aos conflitos de consumo diz respeito, o processo de arbitragem necessária enquadrar-se num processo de autocomposição de partes, em que uma delas terá necessariamente de aderir, não se compreendendo, no entanto, que tal afaste a competência de outros órgãos

para resolver os litígios em questão. Assim e em jeito de resumo entendemos qual a intenção subjacente a esta redação, mas parece-nos que uma solução mitigada apresentar-se-ia mais equilibrada do ponto de vista da coesão social e judicial.

d) Art. 6.º, n.º 2 (Da competência em razão do objecto)

A competência do julgado de paz é de plena jurisdição, sendo de natureza declarativa, executiva e cautelar nos casos submetidos à sua competência material.

A competência declarativa e cautelar por referência à competência material já decorre do próprio diploma, pelo que entendemos a necessidade de esclarecimento, mas parece-nos que tal interpretação, atualmente é pacífica, principalmente por força da alteração introduzida pela Lei 54/2013, de 31 de Julho no que diz respeito aos procedimentos cautelares.

De facto, o atual art. 42.º-A da Lei 78/2001, de 13 de Julho já consagra a possibilidade de propor em sede de julgados de paz um procedimento de natureza cautelar: “nos limites do disposto no art. 9.º” – no âmbito da sua competência material – “sempre que alguém mostre fundado receio de que outrem cause lesão grave ou dificilmente reparável ao seu direito pode requerer, junto do julgado de paz competente a providência conservatória ou antecipatória concretamente adequada a assegurar a efetividade do direito ameaçado”.

Contudo, causa-nos alguma estranheza a natureza executiva em causa. De facto, e antes de mais, o próprio art. 9.º parece querer afastar da competência material dos julgados de paz ações que visem a cobrança de dívidas por parte de empresas, típicas de um processo executivo *stricto sensu*. Na verdade, o art. 9.º, n.º 1 consagra que os “julgados de paz são competentes para apreciar e decidir ações que se destinem a efetivar o cumprimento de obrigações, **com exceção das que tenham por objeto o cumprimento de obrigação pecuniária e digam respeito a um contrato de adesão**”. Parece-nos resultar uma clara intenção do legislador em afastar as ações que têm por base faturas que, possam vir a servir de base a processos específicos a esse fim como seja o procedimento para cumprimento de obrigações pecuniárias emergentes de contratos, aprovado pelo DL n.º 269/98, de 01 de Setembro, o qual terá especificidades própria em sede de ação executiva.

Por outro lado e se tivermos em consideração as espécies de títulos executivos existentes, previstos no art. 703.º do CPC, designadamente, as sentenças condenatórias; os documentos exarados ou autenticados, por notário ou por outras entidades ou profissionais com competência para tal, que importem constituição ou reconhecimento de qualquer obrigação; os títulos de crédito, ainda que meros quirógrafos, desde que, neste caso, os factos constitutivos da relação subjacente constem do próprio documento ou sejam alegados no requerimento executivo e os documentos a que, por disposição especial, seja atribuída força executiva, como seja por exemplo, um acordo alcançado em mediação não cumprido por uma das partes, concluímos que, atendendo à competência material prevista no art. 9.º, seriam raras as situações em que seria possível lançar mão de uma ação executiva nos julgados de paz, referentes às matérias sobre as quais é competente.

Sem prescindir, parece-nos que o processo executivo pressupõe um conjunto de medidas, recursos e procedimentos que ainda não se mostram compatíveis com a criação, estrutura e natureza dos Julgados de Paz, tendo em consideração os princípios pelos quais se norteia, designadamente o da simplicidade, adequação, informalidade, oralidade e absoluta economia processual.

Parece-nos, ainda assim, que o objetivo da redação desta norma estaria relacionada com a intenção de alargar a competência dos Julgados de Paz para executar as suas próprias sentenças, a par do que se verifica noutras instâncias como seja no processo de trabalho. Ainda assim e atendendo às razões já expostas, consideramos arriscado estabelecer já esta pretensão atendendo à necessidade de realização de diligências, típicas de um processo executivo, que não se coadunam com a estrutura organizacional, atual deste órgão.

e) Art. 9.º, n.º 1, alínea k) (Em razão da matéria)

Compete aos julgados de paz apreciar e decidir em matéria civil pedidos de conciliação de litígios, seja qual for o valor em causa das pretensões.

O poder do juiz em conciliar as partes decorre já do artigo 26.º do diploma atualmente em vigor. De facto, de acordo com o consagrado no referido preceito “competete ao juiz de paz

proferir, de acordo com a lei ou equidade, as decisões relativas a questões que sejam submetidas aos julgados de paz, devendo, previamente, procurar conciliar as partes”.

Entendemos que deveria, de facto, existir um tratamento autónomo e sistemático no que diz respeito ao procedimento de conciliação das partes, até porque sendo um procedimento distinto da mediação, devia também ele estar sujeito a determinados princípios e regras que se adequem à sua natureza e pretensão. Por regra, as conciliações são realizadas por juízes como uma última oportunidade de as partes alcançarem um acordo, antes do veredicto final, pelo que a pessoa responsável pela sua moderação deveria seguir alguns procedimentos uniformes que acautelassem inclusivamente a gestão de expectativas das partes.

Nesta medida, consideramos pertinente o interesse demonstrado na relevância concedida a esta matéria, no entanto entendemos que ela não fará parte da competência material dos julgados de paz, mas sim de um meio processual de composição de partes que integra o funcionamento deste órgão e que deverá obedecer, de forma autónoma, a regras próprias compatíveis com a sua natureza.

f) Art. 9.º, n.º 4 (Em razão da matéria)

Aos julgados de paz é conferida competência para executar as suas próprias decisões em termos a definir por decreto-lei.

Para efeitos do comentário a este artigo, remetemos para as preocupações já apresentadas no comentário ao artigo 6.º, n.º 2.

Sublinhamos apenas que muitas das diligências em ação executivas são promovidas diretamente por oficiais de justiça, pelo que reiteramos as nossas dúvidas relativamente à estrutura e recursos, atualmente vigentes nos Julgados de Paz se mostrarem aptas a cumprir com estas funções.

g) Art. 18.º (Uso de meios informáticos)

Consideramos de extrema importância a criação de um sistema informático que permita a prática eletrónica de atos processuais e a consulta pública de sentenças já proferidas e transitadas, em nome da segurança, certeza e transparência que se pretende conceder a este tipo de procedimento, bem como para um profícuo desenvolvimento da sua atividade e adesão por parte dos cidadãos.

A este respeito seria interessante a criação de uma plataforma ou a integração numa já existente (como seja o CITIUS), friendly, que permitisse a qualquer parte a prática de atos processuais e a respetiva consulta. Relembramos que muitos dos litígios decorrentes de matérias de consumo, não excedem os 5000,00€, pelo que não será obrigatória a constituição de mandatário para o efeito, pelo que aquela ferramenta deveria ser pensada para que qualquer cidadão comum, sem conhecimentos técnicos, a pudesse utilizar.

IV. Conclusões.

Em face do exposto, e sem prejuízo do anteriormente referido, bem como de esclarecimento adicionais que se mostrem necessários, a DECO sublinha a necessidade de:

1. Criação de norma que vise esclarecer as dúvidas ainda suscitadas no que diz respeito à natureza alternativa, exclusiva ou complementar dos Julgados de Paz;
2. Definição de regras de competência territorial especiais por referência à regra geral relativa às pessoas coletivas, com vista a dissipar dúvidas no que diz respeito à aplicação do art 12.º e do art. 14.º;
3. Alargar bem como clarificar o âmbito do escopo normativo do art. 62.º da Lei 78/2001, no que diz respeito aos recursos, bem como consagrar a possibilidade de as partes recorrerem sempre que optem pela equidade como base de sustentação para a decisão final;
4. Incluir a norma respeitante ao alargamento territorial a nível nacional no âmbito do art. 3.º, em obediência à coerência normativa que se pretende atingir;

5. Reavaliar a determinação da competência exclusiva mediante uma solução mitigada de complementaridade que não coloque em causa a coesão social e judicial;
6. Reanálise da implementação de competências executivas dos julgados de paz atendendo aos títulos executivos existentes, bem como à necessidade de utilização de recursos e estruturas que permitam o cumprimento dos princípios subjacentes a um processo dessa natureza.
7. Criação de uma regulação autónoma para o procedimento de conciliação, tal como se verifica na mediação, tendo em consideração a pessoa que modera este tipo de mecanismos, a fase processual em questão e ainda a adequação ao caso em concreto.
8. Reforçar a criação de um mecanismo, similar ou integrado nos já existentes, como seja o CITIUS, que permita desencadear a prática de atos, de forma célere e friendly em sede de Julgados de Paz, bem como de tornar públicas as sentenças que emanam deste órgão.