



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 4.4.2001
COM(2001) 161 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

relativa ao

"Alargamento do acesso do consumidor aos sistemas alternativos de resolução de litígios"

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

relativa ao

"Alargamento do acesso do consumidor aos sistemas alternativos de resolução de litígios"

INTRODUÇÃO

A presente comunicação tem por base as iniciativas comunitárias existentes¹ que pretendem estabelecer alternativas à via judicial e têm por objectivo incentivar o acesso dos consumidores a mecanismos de resolução de litígios simples, rápidos, eficazes e pouco onerosos. O debate que decorreu entre as várias partes interessadas demonstrou de forma clara que a utilização de métodos alternativos extrajudiciais para a resolução de conflitos desempenha um papel-chave na melhoria do acesso à justiça dos consumidores individuais. Para que seja possível garantir a confiança dos consumidores no mercado interno é necessário que existam mecanismos eficazes que lhes forneçam opções realistas e pouco onerosas quanto aos mecanismos de obtenção de reparação.

Apesar de a Recomendação 98/257/CE estabelecer princípios destinados a garantir a confiança do consumidor em procedimentos extrajudiciais, o referido diploma apenas abrange os organismos extrajudiciais em que um terceiro propõe ou impõe uma decisão para a resolução do diferendo. Com o objectivo de se garantir que os consumidores possam dispor de uma maior escolha e flexibilidade, designadamente no âmbito do comércio electrónico (*e-commerce*) e tendo em conta os progressos ocorridos a nível da tecnologia das comunicações, a presente comunicação refere-se à Recomendação [...] da Comissão relativa aos princípios aplicáveis aos organismos extrajudiciais envolvidos na resolução consensual de litígios do consumidor que não sejam abrangidos pela Recomendação 98/257/CE.

A importância da confiança, tanto por parte dos consumidores como das empresas, foi vincada no Fórum do Mercado Interno, organizado conjuntamente pela Comissão, pela Presidência Francesa e pelo Parlamento Europeu nos dias 28 e 29 de Novembro de 2000. No Fórum, que contou com mais de 400 participantes, foram reivindicadas medidas extrajudiciais eficazes para a resolução de litígios, dado que os tribunais eram considerados demasiado onerosos e morosos.

Os princípios são essenciais para a promoção dessa confiança. No entanto, a Comissão encetou também a abordagem aos obstáculos de carácter prático ligados à informação sobre os organismos extrajudiciais de resolução de litígios e respectivo acesso mediante a criação da Rede Europeia Extrajudicial (EEJ-Net), que visa prestar informação e apoio prático aos consumidores que optam por procedimentos desta natureza. Acresce que estão a ser constituídas redes sectoriais específicas, tais como a Rede de Queixas no Domínio dos

¹ Nomeadamente, a Recomendação da Comissão 98/257/CE, de 30 de Março de 1998, relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo (JO L/115, 17.4.1998, p. 31-34) e o documento de trabalho da Comissão relativo à criação de uma rede europeia extrajudicial (EEJ-Net) (SEC (2000) 405).

Serviços Financeiros, que complementam a rede geral, fornecendo aconselhamento e apoio especializados.

O ACESSO À JUSTIÇA NO MERCADO INTERNO

Da contínua expansão das actividades económicas no seio do mercado interno decorre inevitavelmente que as actividades dos consumidores não estão confinadas ao seu próprio Estado-Membro. Tudo indica que esta situação conhecerá uma evolução ainda mais acentuada com a introdução do EURO, a multiplicação das viagens e a utilização de novas tecnologias que vêm facilitar as vendas à distância, como, por exemplo, a Internet, os métodos de comunicação móvel e as televendas através da televisão digital. Estes meios fornecem instrumentos práticos que transformam os consumidores nacionais em consumidores transfronteiriços activos. Todavia, se os consumidores pretenderem utilizar estas oportunidades, deve ser garantida a assistência da sua participação directa.

Vários instrumentos comunitários² prevêem um conjunto de direitos básicos relativamente ao consumidor. Contudo, se se pretende que estes direitos tenham um valor prático devem ser estabelecidos mecanismos no sentido de garantir o seu exercício efectivo. Para que os consumidores possuam a confiança suficiente que lhes possibilite efectuar aquisições num Estado diferente do seu próprio Estado-Membro tirando proveito do mercado interno, é necessário que lhes seja assegurada a obtenção de reparação no caso de existirem problemas. A utilização de mecanismos alternativos à via judicial também pode revelar-se como um factor preventivo no surgimento de diferendos, dado constituir um incentivo para a sua resolução pelas partes antes da apresentação formal dos respectivos problemas a um terceiro. Deste modo, da mera existência deste tipo de procedimentos pode decorrer a motivação para a prevenção de problemas. Trata-se não apenas de promover a confiança do consumidor, mas, também, de garantir que as empresas, em especial as PME, estejam numa situação de concorrência e acesso eficazes ao mercado interno.

O desenvolvimento das tecnologias da comunicação determina que estas desempenhem um papel significativo no fornecimento de sistemas de resolução de litígios, tanto no que diz respeito aos consumidores como em relação às empresas, nomeadamente quando as partes estiverem situadas em diferentes jurisdições. A experiência adquirida através dos métodos tradicionais de resolução de litígios será fundamental para o desenvolvimento dos procedimentos num contexto electrónico. Existem já uma série de novos sistemas³, que incluem os métodos tradicionais mas com as vantagens suplementares introduzidas pelas novas tecnologias. Por exemplo, foi alargado o acesso, aumentada a celeridade e as partes podem controlar melhor a resolução do procedimento. Assim, a tecnologia assumirá um papel cada vez mais importante a nível dos sistemas de resolução de litígios, devendo ter como objectivo concretizar uma alternativa credível em relação à resolução judicial dos litígios. Tal será um factor fundamental no que diz respeito à garantia da confiança mútua dos consumidores e das empresas em relação ao mercado interno.

² Por exemplo, Directiva 84/450/CEE do Conselho, relativa à publicidade enganosa (JO L/250, 19/09/84), Directiva 97/55/CE do Conselho que altera a Directiva 84/450/CEE para incluir a publicidade comparativa (JO L/290, de 23/10/97), Directiva 93/13/CE do Conselho relativa às cláusulas abusivas nos contratos (JO L/95, de 21/04/93), Directiva 97/7/CE relativa a contratos à distância (JO L/144, de 04/06/97) e Directiva 99/44/CE relativa á venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas (JO L/171, 07/07/99).

³ Por exemplo, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator e ODR.NL.

SISTEMAS DE RESOLUÇÃO ALTERNATIVOS

Os "Sistemas de Resolução Alternativos" (ou ALR) abrangem uma série de organismos extrajudiciais que constituem uma alternativa à via judicial. Os procedimentos ALR podem incluir, embora esta enumeração não seja exaustiva, a arbitragem, a pré-avaliação por uma entidade heterocompositiva, a avaliação por peritos, a mediação e a conciliação. Por conseguinte, os mecanismos para a resolução de litígios podem ir de decisões vinculativas a recomendações ou acordos entre as partes. A organização e a gestão dos procedimentos ALR pode ser igualmente variável: poderão ser de carácter público ou privado e assumir a forma de um sistema de mediador ("Ombudsman"), de uma comissão de exame de queixas dos consumidores, de mediação privada, de associação profissional, etc. Estes diferentes procedimentos possuem características diversas e são mais ou menos eficientes de acordo com as circunstâncias, sendo, por este motivo, muitas vezes inútil e frustrante o seu agrupamento numa única rubrica. Porém, é útil a distinção que pode ser estabelecida entre os procedimentos nos quais um terceiro heterocompositivo propõe ou adopta uma decisão e aqueles em que um terceiro neutro tenta aproximar as partes e apoiá-las na procura de uma solução de comum acordo. A escolha do tipo de procedimento mais adequado dependerá da natureza do litígio que deve ser resolvido. A Comissão já considerou a primeira categoria de procedimentos através de algumas iniciativas específicas:

- **A Comunicação de 1998 sobre a resolução extrajudicial dos conflitos de consumo**⁴ que se refere à Recomendação 98/257/CE onde são expressos 7 princípios (independência, transparência, contraditório, eficácia, legalidade, liberdade e representação) que os ALR devem oferecer aos seus utilizadores em todos os Estados-Membros. Pretende-se, através da observância dos referidos princípios, garantir aos consumidores e empresas o tratamento correcto, equitativo e independente dos seus casos, com a vantagem, naturalmente, de uma resolução mais simples e célere. Estes princípios foram considerados fundamentais para criar a confiança mútua neste tipo de procedimentos, nomeadamente quando as partes se encontrem domiciliadas em diferentes Estados-Membros. Todos os Estados-Membros comunicaram à Comissão a existência de organismos extrajudiciais que consideravam conformes aos princípios referidos, tendo esta informação sido incluída no sítio Internet da Comissão. A mencionada comunicação estabelece a necessidade e a oportunidade de criação de uma rede desses organismos em toda a União Europeia com o objectivo de melhorar o tratamento dos litígios de consumo transfronteiriços .
- Em resposta aos obstáculos práticos relativos à criação de uma rede dos organismos notificados, a Comissão propôs a criação de uma **Rede Europeia Extrajudicial (EEJ-Net)**⁵. A EEJ-Net prestará informação e assistência através dos pontos de contacto nacionais (ou "Centros de coordenação") criados por cada Estado-Membro. Se um consumidor entrar em litígio com uma empresa, poderá contactar o respectivo centro de coordenação nacional com a finalidade de obter aconselhamento e assistência para que seja facilitada a apresentação da sua queixa a um organismo ALR do país em que a empresa está situada. Em caso de litígios

⁴ COM(1998) 198 Final.

⁵ Veja-se o Documento de Trabalho da Comissão relativo à criação da Rede Europeia Extrajudicial (EEJ-Net) - SEC(2000) 405 disponível em http://europa.eu.int/comm/consumers/policy/developments/acce_just/acce_just06_pt.pdf

transfronteiriços, os centros de coordenação deverão ultrapassar os obstáculos que impedem o consumidor de requerer reparação por via extrajudicial (como, por exemplo, os problemas linguísticos e a ausência de informação) comunicando, a seguir, o procedimento ao ALR competente, através da rede. Isto permitirá aos consumidores um ponto de partida para ultrapassar os obstáculos que podem surgir quando pretendem obter reparação através de um ALR situado no território de outro Estado-Membro. A longo prazo, a estrutura flexível da rede permitirá a sua evolução através da inclusão de novos dispositivos ALR, à medida que estes forem sendo criados, a utilização de novas tecnologias, e a estruturação de uma base para uma sinergia com países terceiros. A Comissão está actualmente em fase de coordenação e criação da rede em cooperação com os Estados-Membros. Uma vez criada e em funcionamento, a EEJ-Net abrangerá os métodos tradicionais de vendas à distância (por exemplo, vendas por correspondência, televendas) e os novos métodos de comunicação (por exemplo, comércio electrónico). A Recomendação 98/275/CE e a rede têm um longo caminho a percorrer como catalisadores do funcionamento dos ALR no mercado interno.

- No que se refere aos serviços financeiros, foi recentemente lançada a **FIN-NET (rede de queixas no domínio dos serviços financeiros)**⁶, que complementa a EEJ-Net, proporcionando um mecanismo de reparação específico para litígios que motivados por serviços financeiros. Articula os sistemas alternativos para a resolução de litígios de serviços financeiros a nível nacional, constituindo uma rede a nível comunitário. Contrariamente a outras áreas comerciais, existem já estruturas criadas em todos os Estados-Membros. Desta forma, FIN-NET baseia-se na tradição já estabelecida de proporcionar soluções extrajudiciais, recorrendo a conhecimentos e experiência nacionais. Os consumidores podem procurar a resolução do seu litígio de uma forma flexível, principalmente através dos organismos de resolução no seu próprio país. Fomenta-se o intercâmbio de informação entre estes organismos e os participantes acordaram procedimentos de cooperação em toda a União. O tipo de cada sistema participante é variável, mas todos devem observar os princípios enunciados na Recomendação 98/275/CE da Comissão.

ALARGAMENTO DA ESCOLHA

Contudo, a Recomendação 98/257/CE não abrange a segunda categoria de ALR em que um terceiro promove a resolução de um litígio do consumidor aproximando as partes e apoiando-as na tentativa de alcançar uma solução de comum acordo. A maior parte dos litígios de consumo são normalmente caracterizados pelo facto de as transacções terem um valor económico baixo comparado com os custos da respectiva resolução judicial. Assim, é necessário incentivar o maior leque possível de soluções flexíveis adequadas ao tratamento do diferendo, que sejam eficazes, inequívocas e compreensíveis pelos utilizadores em geral.

Na Resolução do Conselho de 25 de Maio de 2000, relativa a uma rede comunitária de organismos nacionais responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios em matéria de consumo⁷, regista-se que existem nos Estados-Membros instâncias extrajudiciais que não se inserem no âmbito da Recomendação 98/257/CE, mas que também desempenham um papel

⁶ Veja-se: http://europa.eu.int/comm/internal_market/en/finances/consumer/adr.htm

⁷ JO C/155, 06/06/2000 p. 1-2.

útil em relação ao consumidor. Em especial, o Conselho convida a Comissão a desenvolver critérios comuns para a avaliação dos referidos organismos extrajudiciais, critérios esses que deverão assegurar, nomeadamente, a qualidade, equidade e eficácia desses organismos de forma que possam ser incluídos na EEJ-Net.

Ao longo dos últimos anos, a Comissão, os Estados-Membros e o Parlamento têm participado nos debates em torno da confiança dos consumidores nos mecanismos de resolução de litígios no contexto da discussão relativa à definição do regime e ao progresso conhecido pela bolsa electrónica entre empresas⁸. É inequívoco que a perspectiva segundo a qual "one size fits all" (a mesma medida aplica-se a todas as situações) não pode incentivar sistemas alternativos de resolução de litígios dos consumidores diferentes, inovadores, flexíveis e eficazes. No entanto, existe um amplo consenso quanto à necessidade de que os ALR se fundem em alguns princípios comuns que garantam a sua imparcialidade, transparência, eficácia e equidade. Assim, é necessário criar uma envolvente que permita o surgimento das soluções mais eficazes, nomeadamente, no que diz respeito aos litígios transfronteiriços.

CRITÉRIOS COMUNS

Para que seja criada a referida envolvente é imprescindível que todos os participantes tenham as garantias suficientes de confiança. Deve ser assegurado aos consumidores e às empresas que os respectivos litígios serão tratados com equidade, rigor e eficácia. O sistema de resolução de litígios deve ser fiável, coerente e credível. Os ALR requerem a existência de salvaguardas no sentido de assegurar que os seus serviços não são prejudicados e a sua reputação geral não é manchada por prestadores de ALR menos correctos. Deste modo, há que estabelecer critérios comuns que devem ser respeitados pelos referidos ALR. Tal não significa determinar a tramitação dos referidos procedimentos de forma exaustiva, mas, antes, identificar um conjunto de princípios que os referidos procedimentos deverão respeitar no sentido de ser garantida uma norma mínima comum. O núcleo subjacente destes princípios havia já sido, em larga medida, identificado por meio de outras iniciativas da Comissão, importando, pois, aperfeiçoar estas normas, de modo a que tipos menos formais de ALR dêem um conjunto similar de garantias adequadas. Este processo de definição destes princípios foi apoiado por uma consulta com peritos dos governos dos Estados-Membros.

Desta forma, a Recomendação [../..] estabelece princípios relativamente aos procedimentos em que um organismo terceiro procura resolver um litígio através da tentativa de aproximar as partes para as convencer a encontrar uma solução de comum acordo. Todavia, a recomendação não pretende abranger os mecanismos relativos às queixas dos consumidores apresentadas por uma empresa e tratadas directamente com o consumidor ou os mecanismos que prestem serviços desta natureza para ou em nome da empresa. A aplicação dos referidos princípios deve assegurar uma maior confiança no funcionamento deste tipo de procedimentos, garantindo a transparência e fiabilidade do procedimento através da sua

⁸ Em particular, a audiência da Comissão realizada nos dias 4 e 5 de Novembro de 1999 sobre «Comércio electrónico: competência judiciária e legislação aplicável», o seminário da Comissão subordinado ao tema «Sistemas extrajudiciais de resolução de litígios no comércio electrónico», de 21 de Março de 2000; nos dias 6 e 7 de Junho de 2000, a Comissão Federal do Comércio dos Estados Unidos promoveu um seminário aberto sobre «Formas alternativas para a resolução de litígios em transacções de consumidores no mercado sem fronteiras em linha» e, em 12 e 13 de Dezembro, a OCDE, a Câmara de Comércio Internacional e a Conferência de Haia sobre o Direito Internacional Privado, organizaram conjuntamente em Haia uma conferência intitulada «Fomentar a confiança no ambiente em linha: conferência sobre a resolução de litígios entre empresas e consumidores».

imparcialidade, transparência, eficácia e equidade. Graças a estas salvaguardas essenciais, os referidos organismos poderão instaurar os seus procedimentos em todos os Estados-Membros mais facilmente.

É necessário que tanto os consumidores como as empresas conheçam melhor as possibilidades e o funcionamento deste tipo de procedimentos; procedimentos estes que também terão um importante papel a desempenhar na promoção de um maior leque de opções para os consumidores e empresas na resolução dos respectivos litígios. Assim, a Comissão convida os Estados-Membros a comunicarem-lhe precisões relativas aos procedimentos que apliquem os princípios para inclusão na base de dados do seu sítio Internet e de participação na EEJ-Net.