

II

(Actos cuja publicação não é uma condição da sua aplicabilidade)

COMISSÃO

RECOMENDAÇÃO DA COMISSÃO

de 30 de Março de 1998

relativa aos princípios aplicáveis aos organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de litígios de consumo (*)

(Texto relevante para efeitos do EEE)

(98/257/CE)

A COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia é, nomeadamente, o seu artigo 155º,

Considerando que o Conselho, nas conclusões do Conselho «Consumidores» de 25 de Novembro de 1996, sublinhou que a preocupação de reforçar a confiança dos consumidores no funcionamento do mercado interno e a sua capacidade para explorar plenamente as possibilidades que este último lhes oferece, comporta a possibilidade para os consumidores de resolverem os seus litígios de forma eficaz e adequada através de procedimentos extrajudiciais ou outros procedimentos comparáveis;

Considerando que o Parlamento Europeu, na resolução de 14 de Novembro de 1996 (1), sublinhou que era imperativo que estes procedimentos respondessem a critérios mínimos de garantia de imparcialidade do organismo, de eficácia do procedimento, de publicidade e de transparência e convidou a Comissão a apresentar propostas sobre a matéria;

Considerando que a maioria dos litígios de consumo, pela sua natureza, caracteriza-se por uma desproporção entre os interesses económicos em jogo e o custo da respectiva resolução judicial; que as dificuldades eventualmente ligadas aos procedimentos judiciais podem, designada-

mente em caso de conflitos transfronteiriços, dissuadir o consumidor de fazer valer efectivamente os seus direitos;

Considerando que o «Livro Verde sobre o acesso dos consumidores à justiça e a resolução dos litígios de consumo no mercado único» (2) foi objecto de ampla consulta cujos resultados confirmaram a necessidade e a urgência de uma acção comunitária para melhorar a situação actual;

Considerando que a experiência adquirida por inúmeros Estados-membros demonstra que os mecanismos alternativos de resolução não-judicial dos litígios de consumo, desde que garantido o respeito de certos princípios essenciais, podem assegurar bons resultados, quer para os consumidores quer para as empresas, reduzindo o custo e o prazo de resolução dos litígios de consumo.

Considerando que a definição de tais princípios ao nível europeu facilitaria a implementação de procedimentos extrajudiciais para a resolução de litígios de consumo; que, em relação aos conflitos transfronteiriços, tal definição aumentaria a confiança recíproca dos organismos extrajudiciais existentes nos diferentes Estados-membros bem como a confiança dos consumidores nos diferentes procedimentos nacionais existentes; que estes critérios podem facilitar aos prestadores de serviços extrajudiciais estabelecidos num Estado-membro a prestação de serviços noutro Estado-membro.

(*) Em 30 de Março de 1998, a Comissão aprovou uma comunicação sobre resolução extrajudicial de conflitos de consumo. Esse documento, que comporta a presente recomendação e o formulário europeu de reclamação para o consumidor, está disponível na Internet ([Http://europa.eu.in.comm/dg24](http://europa.eu.in.comm/dg24)).

(1) Resolução do Parlamento Europeu sobre a comunicação da Comissão «plano de acção sobre o acesso dos consumidores à justiça e a resolução dos litígios de consumo no mercado interno», de 14 de Novembro de 1996, JO C 362 de 2. 12. 1996, p. 275.

(2) Livro Verde sobre o acesso dos consumidores à justiça e a resolução dos litígios de consumo no mercado único, COM(93) 576 final, de 16 Novembro de 1993.

Considerando que, entre as conclusões do Livro Verde, constava a adopção de uma «recomendação da Comissão com vista a melhorar o funcionamento dos sistemas de “Ombudsman” (mediador) encarregados do tratamento de litígios de consumo»;

Considerando que a necessidade de uma recomendação desta natureza foi sublinhada ao longo do processo de consulta sobre o Livro Verde e confirmada em idêntico processo realizado a propósito da Comunicação «Plano de Acção» (1) por grande maioria das partes interessadas;

Considerando que a presente recomendação deve limitar-se aos procedimentos que, independentemente da respectiva designação, levam à resolução do diferendo através da intervenção de um terceiro que propõe ou impõe uma solução; que, por conseguinte, não estão abrangidos os procedimentos que se limitam a uma simples tentativa de aproximar as partes para as convencer a encontrar uma solução de comum acordo;

Considerando que as decisões dos organismos extrajudiciais podem ser vinculativas para as partes, resumir-se a simples recomendações ou a propostas de transacção que devem ser aceites pelas partes; que, para efeitos da presente recomendação, estes casos estão cobertos pelo termo «decisão»;

Considerando que a imparcialidade e a objectividade do organismo responsável pela tomada das decisões constituem qualidades necessárias para garantir a protecção dos direitos dos consumidores e para reforçar a sua confiança nos mecanismos alternativos de resolução dos litígios de consumo;

Considerando que um organismo só pode ser imparcial se, no exercício das respectivas funções, não estiver sujeito a pressões susceptíveis de influenciar as suas decisões; que é necessário desta forma garantir a sua independência sem que tal implique o estabelecimento de garantias tão rigorosas quanto as que visam preservar a independência dos juizes no âmbito do sistema judicial;

Considerando que, sempre que a decisão for tomada de forma individual, a imparcialidade da pessoa responsável só poderá ser garantida se esta der provas de independência, possuir as qualificações necessárias a actuar numa envolvente que lhe permita decidir de forma autónoma; que isto implica que a pessoa em questão esteja mandatada por um período suficiente durante o qual não pode ser destituída sem motivo válido;

Considerando que, sempre que a decisão for tomada de forma colegial, a participação paritária dos representantes dos consumidores e dos profissionais constitui meio adequado para garantir esta independência;

Considerando que, para assegurar a informação adequada dos interessados, é necessário garantir a transparência do processo e da actividade dos organismos responsáveis pela resolução dos litígios; que a falta de transparência pode prejudicar os direitos das partes e induzir reticências relativamente aos procedimentos extrajudiciais de resolução dos litígios de consumo;

Considerando que os interesses das partes só poderão ser salvaguardados se o processo lhes permitir fazer valer o respectivo ponto de vista perante o organismo competente e informarem-se sobre os factos avançados pela outra parte e, se for o caso, sobre as declarações dos peritos; que tal não implica forçosamente uma audição oral das partes;

Considerando que os procedimentos extrajudiciais visam facilitar o acesso dos consumidores à justiça; que devem assim, num intuito de eficácia, permitir resolver certos problemas suscitados no âmbito judicial, tais como os custos elevados, os prazos excessivamente longos e a utilização de procedimentos complexos;

Considerando que, a fim de aumentar a eficácia e a equidade do processo, importa conferir ao organismo competente um papel activo que lhe permita tomar em consideração qualquer elemento útil para a resolução do litígio; que este papel activo é ainda mais importante na medida em que, no âmbito dos procedimentos extrajudiciais, as partes actuam por vezes sem beneficiar da ajuda de um conselheiro jurídico;

Considerando que os organismos extrajudiciais podem decidir não apenas a partir de disposições legais, mas também em equidade e com base em códigos de conduta; que, todavia, esta flexibilidade relativamente ao fundamento das suas decisões não poderá ter como resultado uma diminuição do nível de protecção do consumidor relativamente à protecção que lhe garantiria, no respeito do direito comunitário, aplicação do direito pelos tribunais;

Considerando que as partes têm direito a ser informadas das decisões tomadas e da respectiva fundamentação; que a justificação das decisões constitui elemento necessário para garantir a transparência e a confiança das partes no funcionamento dos procedimentos extrajudiciais;

Considerando que, em conformidade com o artigo 6º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, o acesso aos tribunais é um direito fundamental que não conhece excepções; que sempre que o Direito Comunitário garante a livre circulação das mercadorias e dos serviços no mercado interno, a possibilidade para os agentes económicos, incluindo os consumidores, de recorrerem às instâncias jurisdicionais de um Estado-membro para resolver litígios que possam decorrer das respectivas actividades económicas, em plano de igualdade com os nacionais desse Estado-membro, constitui o corolário dessas liberdades; que os procedimentos extrajudiciais não podem ter por objectivo substituir o sistema judicial; que,

(1) Plano de acção sobre o acesso dos consumidores à justiça e a resolução dos litígios de consumo no mercado interno COM(96) 13 final, de 14 de Fevereiro de 1996.

em consequência, a utilização da via extrajudicial só pode privar o consumidor do seu direito de acesso aos tribunais se este o aceitar expressamente, em pleno conhecimento de causa, e posteriormente à emergência do litígio;

Considerando que por vezes e independentemente do objecto e do valor do litígio, as partes e, nomeadamente, o consumidor enquanto parte do contrato reputada economicamente mais fraca e juridicamente menos experiente do que o seu co-contratante, podem necessitar de assistência e aconselhamento jurídico por parte de um terceiro, a fim de melhor defender e proteger os respectivos direitos;

Considerando que, para conseguir um nível de transparência e de difusão dos procedimentos extrajudiciais que garantem o respeito dos princípios expostos na presente recomendação, bem como para facilitar a sua ligação em rede, a Comissão tomará a iniciativa de criar uma base de dados dos organismos extrajudiciais de resolução de conflitos de consumo que ofereça estas garantias; que o conteúdo da base de dados será constituído pela informação que os Estados-membros interessados em participar na iniciativa comunicarem à Comissão; que, para permitir uma informação normalizada e para simplificar a transmissão dos dados, será posta à disposição dos Estados-membros uma ficha de informação estandardizada;

Considerando, por fim, que a definição de princípios mínimos relativos à criação e ao funcionamento dos procedimentos extrajudiciais de resolução dos litígios de consumo, é nestas condições, necessária ao nível comunitário para apoiar e completar, num domínio essencial, as iniciativas empreendidas pelos Estados-membros, para garantir, de harmonia com o artigo 129ºA do Tratado, um elevado nível de protecção dos consumidores e não excede aquilo que é devido para assegurar o bom funcionamento dos procedimentos extrajudiciais; que está portanto em conformidade com o princípio da subsidiariedade;

RECOMENDA que qualquer organismo existente ou a criar e que esteja habilitado para a resolução extrajudicial dos litígios de consumo, respeite os seguintes princípios:

I

Princípio da independência

A independência do organismo responsável pela tomada de decisões será assegurada de forma a garantir a imparcialidade da sua acção.

Sempre que uma decisão for tomada de forma individual, esta independência será designadamente garantida através das seguintes medidas:

- a pessoa designada possuirá a capacidade a experiência e a competência nomeadamente em matéria jurídica, necessárias para o exercício da função,

- a pessoa designada receberá um mandato com duração suficiente para garantir a independência da sua acção, não podendo ser destituída sem razão válida,
- sempre que a pessoa designada for nomeada ou paga por uma associação profissional ou por uma empresa, não poderá ter trabalho, nos três anos que procedem a sua entrada em funções, para a associação profissional ou a empresa em causa.

Sempre que uma decisão for tomada de forma colegial, a independência do organismo responsável por essa decisão poderá ser assegurada pela representação paritária dos consumidores e dos profissionais ou pelo respeito dos critérios enunciados *supra*.

II

Princípio da transparência

Serão instaurados os meios adequados para garantir a transparência do processo. Esses meios incluirão:

1. A comunicação por escrito, ou sob qualquer outra forma apropriada, a qualquer pessoa que o solicite, das seguintes informações:
 - uma descrição pormenorizada dos tipos de litígio que podem ser submetidos à apreciação do organismo bem como os limites eventualmente existentes relativamente à cobertura territorial e ao valor do objecto dos litígios,
 - as regras inerentes à instância do organismo, incluindo as diligências preliminares eventualmente impostas ao consumidor bem como outras disposições processuais, nomeadamente as relativas ao carácter escrito ou oral do processo, à comparência pessoal e às línguas do processo,
 - o custo eventual do processo para as partes, incluindo as regras relativas à partilha dos custos no termo do mesmo,
 - o tipo de regras sobre as quais assentam as decisões do organismo (disposições legais, equidade, código de conduta, etc.),
 - as formas como a decisão é tomada pelo organismo,
 - o valor jurídico da decisão, com indicação clara se a mesma é ou não vinculativa, para o profissional ou para ambas as partes. Se a decisão tiver carácter vinculativo, deverão ser indicadas as sanções aplicáveis em caso de não respeito da mesma. O mesmo acontece em relação às vias de recurso que se abrem à parte cuja pretensão não foi satisfeita;
2. A publicação, pelo organismo competente, de um relatório anual relativo às decisões proferidas, que permita avaliar os resultados obtidos e identificar a natureza dos litígios que foram submetidos.

III

Princípio do contraditório

O procedimento a seguir comportará a possibilidade, para qualquer das partes interessadas, de dar a conhecer o respectivo ponto de vista ao organismo competente e de tomar conhecimento de todas as posições e factos invocados pela outra parte bem como, se for o caso, das declarações dos peritos.

IV

Princípio da eficácia

A eficácia do processo será assegurada por medidas que garantam:

- o acesso do consumidor ao processo, sem ser obrigado a utilizar um representante legal,
- a gratuidade do processo ou a fixação dos custos moderados,
- a fixação de prazos curtos entre o momento em que o caso é submetido ao organismo e o momento em que uma decisão é tomada,
- a atribuição de um papel activo ao organismo competente, permitindo que este tome em consideração, quaisquer elementos úteis à resolução do litígio.

V

Princípio da legalidade

A decisão do organismo não pode ter como resultado privar o consumidor da protecção que lhe asseguram as disposições imperativas da legislação do Estado no território do qual o organismo está estabelecido. Tratando-se de litígios transfronteiriços, a decisão do organismo não pode ter como resultado privar o consumidor da protecção que lhe asseguram as disposições imperativas da lei do Estado-membro no qual o consumidor tem a sua residência habitual, nos casos previstos no artigo 5º da

Convenção de Roma de 19 de Junho de 1980 relativa à lei aplicável às obrigações contratuais.

Qualquer decisão será fundamentada e comunicada às partes interessadas, no mais curto prazo, por escrito, ou sob qualquer outra forma apropriada.

VI

Princípio da liberdade

A decisão do organismo só poderá ser vinculativa para as partes se estas tiverem do facto sido previamente informadas e o tiverem expressamente aceite.

A adesão do consumidor ao procedimento extrajudicial não pode resultar de um compromisso anterior à ocorrência do diferendo, sempre que esse compromisso tiver por efeito privar o consumidor do direito que lhe assiste de recorrer aos órgãos jurisdicionais competentes para resolver judicialmente o litígio.

VII

Princípio da representação

O procedimento não poderá privar as partes do direito de se fazer representar ou acompanhar por um terceiro em qualquer fase do processo.

A PRESENTE RECOMENDAÇÃO tem por destinatários os organismos responsáveis pela resolução extrajudicial de conflitos de consumo, qualquer pessoa singular ou colectiva responsável pela criação ou o funcionamento de tais organismos, assim como os Estados-membros, na medida em que participem em tais actividades.

Feito em Bruxelas, em 30 de Março de 1998.

Pela Comissão

Emma BONINO

Membro da Comissão