

# Assembleia da República

Sua Excelência  
Senhor Dr. José Durão Barroso  
Presidente da Comissão Europeia  
Bruxelas

**Assunto: Processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias**

**Parecer – COM (2010) 311**

**Parecer – COM (2010) 348**

**Parecer – COM (2010) 477**

**Parecer – COM (2010) 546**




Junto envio a Vossa Excelência os Pareceres elaborados pela Comissão de Assuntos Europeus da Assembleia da República de Portugal, bem como os Relatórios produzidos pelas Comissões Parlamentares competentes em razão das matérias (Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia, Comissão de Educação e Ciência e Comissão de Obras Públicas, Transportes e Comunicações), no âmbito do processo de escrutínio parlamentar das iniciativas europeias, sobre:

- **COM (2010) 311 – Proposta de Decisão do Conselho relativa á utilização de scanners de segurança nos aeroportos da UE;**
- **COM (2010) 348 – Livro Verde sobre as opções estratégicas para avançar no sentido de um direito europeu dos contratos para os consumidores e as empresas;**
- **COM (2010) 477 - Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, Conselho, Comité Económico e Social Europeu e Comité das Regiões sobre Juventude em Movimento - Uma iniciativa para explorar o potencial dos jovens e garantir um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo na União Europeia;**
- **COM (2010) 546 - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre Iniciativa emblemática no quadro da Estratégia Europa 2020 «União da Inovação».**

Mais se informa que fica assim concluído, pela Assembleia da República, o processo de escrutínio das iniciativas mencionadas.

Nesta data foi, igualmente, dado conhecimento dos referidos documentos ao Presidente do Parlamento Europeu e ao Presidente do Conselho da União Europeia.

Queira Vossa Excelência aceitar, Senhor Presidente, a expressão do meu respeito e muito apreço. 

O PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA,



JAIME GAMA

Lisboa, 21 de Janeiro de 2011  
Ofício 31/PAR/11/hr

*Assembleia da República*  
(courtesy translation)

Mr José Durão Barroso  
President of the European Commission  
Brussels

**Subject: Process of parliamentary scrutiny of the European initiatives**

**Written Opinion – COM (2010) 311**

**Written Opinion – COM (2010) 348**

**Written Opinion – COM (2010) 477**

**Written Opinion – COM (2010) 546**

Please find enclosed the Written Opinions issued by the European Affairs Committee of the Assembly of the Republic of Portugal, as well as the Reports issued by the Parliamentary Committees with responsibility for the matters in question (Committee on Economic Affairs, Innovation and Energy, Committee on Education and Science and Committee on Public Works, Transport and Communications), within the framework of the process of parliamentary scrutiny of the European initiatives, on the following texts:

- **COM (2010) 311 – Communication from the Commission and the European Parliament to the Council on the Use of Security Scanners at EU airports;**
- **COM (2010) 348 – Green Paper from the Commission on policy options for progress towards a European Contract Law for consumers and businesses;**
- **COM (2010) 477 – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Youth on the Move – An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union;**
- **COM (2010) 546 – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Europe 2010 Flagship Initiative "Innovation Union".**

Furthermore, we should like to inform you that the Assembly of the Republic has, therefore, concluded the process of scrutiny of the aforementioned initiatives.

On this date, the above-mentioned documents were also forwarded to the President of the European Parliament and the President of the Council of the European Union.

Please accept, Mr President, the assurances of my highest consideration and esteem.

THE PRESIDENT OF THE ASSEMBLY OF THE REPUBLIC

JAIME GAMA



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

Parecer

No cumprimento do estabelecido na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, sobre o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia, elaborou um relatório sobre a seguinte matéria:

*Livro Verde da Comissão sobre as opções estratégicas para avançar no sentido de um direito europeu dos contratos para os consumidores e as empresas – COM (2010) 348*

Examinado o relatório supracitado verifica-se que:

1. O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia;*
2. A matéria em causa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto;
3. O Livro Verde tem como objectivo dinamizar uma consulta pública, de forma a obter diferentes visões em relação às opções estratégicas a adoptar no domínio do direito europeu dos contratos. A defesa dos direitos dos consumidores tem sempre uma pertinência e substância acrescidas, pelo que a iniciativa tem relevância política. Contudo, importa também



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
Comissão de Assuntos Europeus

relevar, que a criação de um direito europeu dos contratos para consumidores e empresas implica alterações jurídicas internas, nomeadamente no âmbito do Direito Civil e Comercial. A Assembleia da República deve, por isso, estar atenta e acompanhar com detalhe os desenvolvimentos desta iniciativa comunitária;

4. De acordo com a análise elaborada pela Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia, com a qual genericamente se concorda, e do disposto no artigo 5.º, n.ºs 1, 2 e 4 do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, não se coloca a violação do princípio da subsidiariedade, na medida em que a iniciativa em análise não tem carácter legislativo.

**Parecer**

Assim a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que em relação à iniciativa alvo do relatório aqui em análise está concluído o processo de escrutínio.

Palácio de São Bento, 12 de Janeiro de 2011

O DEPUTADO RELATOR

(Pedro Brandão Rodrigues)

O PRESIDENTE DA COMISSÃO

(Víralino Canas)

COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E ENERGIA

---

Excelentíssimo Senhor  
Presidente da Comissão de  
Assuntos Europeus

N/Refª: 456 /6ª CAEIE

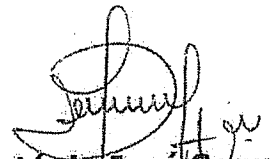
Data: 06 de Outubro de 2010.

**Assunto: Iniciativa Europeia: COM (2010) 348 final**

“Livro Verde da Comissão sobre as opções estratégicas para avançar no sentido de um direito europeu dos contratos para os consumidores e as empresas.”

Para os devidos efeitos, junto envio o Parecer sobre o assunto em epígrafe, que foi apreciado e aprovado por unanimidade, em reunião desta Comissão realizada em 06 do corrente, registando-se a ausência dos Grupos Parlamentares do PEV.

Com a expressão dos meus melhores cumprimentos.

  
**António José Seguro**  
Presidente



**PARECER**

(a remeter à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus)

Iniciativa Europeia: COM (2010) 348 final

Livro Verde da Comissão sobre as opções estratégicas para avançar no sentido de um direito europeu dos contratos para os consumidores e as empresas.

**Relator: Deputado José Manuel Ribeiro (PS)**

## Índice

1. Procedimento
2. Enquadramento
3. Objecto da Iniciativa
  - 3.1. Motivação
  - 3.2. Descrição do objecto
  - 3.3. O caso de Portugal
4. Contexto normativo
5. Observância do princípio da subsidiariedade
6. Observância do princípio da proporcionalidade
7. Opinião do Relator
8. Conclusões
9. Parecer

## 1 - Procedimento

Nos termos do nº1 do artigo 7º da Lei nº. 43/2006, de 25 de Agosto, o Livro Verde da Comissão sobre as opções estratégicas para avançar no sentido de um direito europeu dos contratos para os consumidores e as empresas foi enviado à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia no dia 20 de Julho e distribuído na mesma data, para eventual emissão de parecer.

## 2 - Enquadramento

1. A vasta consulta pública lançada em 2001 pela Comissão Europeia, sobre o Direito Europeu dos Contratos e os problemas decorrentes das naturais diferenças entre os diversos quadros jurídicos nacionais existentes e os entraves que colocam ao funcionamento pleno do mercado único, permitiu compreender com mais clareza as potencialidades para actuar nesta área, embora se deva referir que esta matéria tem vindo a ser objecto de vários estudos e relatórios ao longo do processo de construção da União Europeia.
2. Uma das consequências da consulta pública de 2001, foi o arranque da revisão do acervo comunitário no domínio do direito dos contratos que regulam as relações de consumo, face à necessidade premente de eliminar as incongruências e preencher as lacunas existentes no quadro europeu e que obstaculizava a dinamização do comércio retalhista no mercado interno, o que deu origem à proposta de Directiva relativa aos direitos dos consumidores, que numa fase inicial pretendia rever 8 directivas, mas acabou focalizada na revisão de 4 Directivas.
3. Outra das relevantes consequências da referida consulta pública resultou em 2003 um Plano de Acção da Comissão Europeia, com o objectivo de aumentar a qualidade e a coerência do Direito Europeu dos Contratos, e que em 2008 propôs o designado Quadro Comum de Referência (QCR) que incluía princípios, terminologia e normas tipo de direito civil, incluindo o direito dos contratos e a responsabilidade civil, contendo igualmente disposições aplicáveis aos contratos comerciais de consumo, e que deveriam ser utilizados pelos legisladores europeus na legística da legislação.
4. Devemos referir que o Quadro Comum de Referência inspirou-se em vários projectos anteriormente realizados a nível europeu e internacional, que reconheceram e demonstraram que a disparidade de normas aplicáveis aos contratos cria obstáculos ao comércio internacional, e que tais obstáculos poderiam ser ultrapassados mediante a adopção de normas tipo uniformes.
5. A título de exemplo podemos referir a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (CNUDCI) que criou uma norma quase



mundial para a compra e venda de mercadorias entre empresas "A Convenção de Viena sobre a compra e venda internacional de mercadorias", aplicável sempre que as partes não escolherem aplicar outra lei, bem como o Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado (UNIDROIT) que redigiu os princípios dos contratos comerciais internacionais, que constituem normas tipo aplicáveis à compra e venda de mercadorias e à prestação de serviços.

6. Estes instrumentos instituíram normas que vêm servindo de modelo para os legisladores de todo o mundo e para as partes de contratos comerciais que, embora não possam decidir que são essas normas que regem certos aspectos dos respectivos contratos, podem incorporá-las através de remissões, como se depreende claramente do artigo 3.º, conjugado com o décimo terceiro considerando, do Regulamento Roma I.
7. Apesar da existência destes instrumentos jurídicos internacionais, o seu âmbito de aplicação limita-se aos contratos entre empresas e, no caso da Convenção de Viena, à compra e venda de mercadorias, não podendo limitar a aplicação de normas imperativas nacionais, nem existindo qualquer mecanismo que garanta a sua interpretação uniforme nos Estados-Membros.
8. Assim, com a firme convicção de que um instrumento de Direito Europeu dos Contratos, servirá como apoio à actividade económica no mercado interno, e contribuirá para que a União Europeia cumpra os seus objectivos económicos e recupere da crise económica, a Comissão através da Comunicação "Europa 2020" reconheceu que é necessário tornar mais fácil e menos onerosa para as empresas e para os consumidores a celebração de contratos com parceiros de outros países da UE, nomeadamente mediante a criação de soluções harmonizadas para os contratos de consumo e de cláusulas tipo a utilizar nos contratos celebrados na EU, trabalhando no sentido da criação de um direito europeu dos contratos opcional.
9. A Agenda Digital para a Europa, primeira iniciativa emblemática adoptada no contexto da comunicação estratégica "Europa 2020", destina-se a criar benefícios económicos e sociais sustentáveis no mercado interno digital, eliminando a fragmentação jurídica, através da adopção de um instrumento jurídico opcional relativo ao direito dos contratos com vista a ultrapassar a compartimentação do direito dos contratos, em particular no que respeita às operações no espaço digital.
10. Acredita-se que a União Europeia poderá preencher as lacunas do direito dos contratos se adoptar instrumentos eficazes para a remoção dos

obstáculos decorrentes das diferenças entre as normas aplicáveis aos diversos contratos, através de um instrumento jurídico de Direito Europeu dos Contratos, que sirva igualmente de inspiração a muitos processos e organizações internacionais de integração económica que encaram a União Europeia como o modelo a seguir, o que reforça o papel da Europa no plano internacional neste domínio, o que traz inevitavelmente à economia europeia uma vantagem competitiva no mundo.

11. Neste âmbito foi constituído pela Comissão um grupo de peritos para estudar a criação do referido instrumento jurídico de Direito Europeu dos Contratos, que seja acessível, susceptível de beneficiar os consumidores e as empresas e que, em simultâneo, traga segurança jurídica, e que seja construído tendo em consideração o Quadro Comum de Referência e as suas partes ligadas ao direito dos contratos, bem como a presente consulta pública lançada pelo Livro Verde.

### **3 - Objecto da Iniciativa**

#### **3.1 - Motivação**

1. O objectivo do presente Livro Verde é lançar uma consulta pública para obter orientações e pontos de vista dos principais intervenientes relativamente às opções estratégicas a seguir no domínio do direito europeu dos contratos, com vista à realização de todo o potencial do mercado interno, mas que enfrenta uma série de barreiras e obstáculos normativos e linguísticos que comprometem o funcionamento adequado do mercado interno, e que derivam das divergências entre as legislações nacionais em matéria de contratos, segundo conclusões de várias consultas públicas, designadamente em 2001, bem como de inquéritos, do Eurobarómetro entre outros estudos.
2. O mercado interno assenta numa multiplicidade de contratos regulados por diferentes legislações contratuais nacionais, diferenças que acarretam custos de transacção adicionais como a adaptação dos respectivos contratos e incerteza jurídica para as empresas, sendo de facto raro encontrar legislações nacionais disponíveis noutras línguas europeias, o que acarreta para os operadores económicos o recurso a advogados com conhecimento e domínio do quadro legal do mercado onde pretendem operar, o que também conduz a um sentimento de ausência de confiança dos consumidores no funcionamento do mercado interno.
3. Daí que em parte por estas razões, os consumidores e as empresas, em particular as pequenas e médias empresas, que possuem poucos recursos

operativos, sinta relutância em realizar transacções além-fronteiras, o que afecta a concorrência transfronteiras prejudicando directamente os consumidores e as empresas dos Estados-Membros no seu direito de escolha e usufruto das vantagens do funcionamento de um mercado interno pleno.

4. Assim, a motivação do Livro Verde é expor as opções estratégicas ponderadas para reforçar o mercado interno avançando no domínio do direito europeu dos contratos e ao mesmo tempo lançar uma consulta pública acerca dessas opções, com vista a um desígnio claro de facilitar e estimular as transacções transfronteiras e o funcionamento do mercado interno, dando posteriormente origem a outras acções, em função da avaliação dos resultados da consulta e da devida avaliação de impacto.

### 3.2 - Descrição do objecto

1. Face à importância desta consulta pública para o futuro do funcionamento do mercado interno dadas as implicações nos Estados Membros, e dada a complexidade das opções estratégicas em causa, foi opção do relator, inserir neste ponto transcrições integrais da Iniciativa da Comissão, acreditando que tal permitirá maior riqueza na apreciação da matéria, não só no âmbito da Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Energia bem como em futura apreciação no seio da Comissão de Assuntos Europeus.

(...)

#### Contratos entre empresas e consumidores

2. As divergências não existem apenas em domínios não regulados pelo direito comunitário, como o direito geral dos contratos, mas também em domínios que foram parcialmente harmonizados ao nível da União Europeia com base numa harmonização mínima, como o regime da defesa dos consumidores, o que permitiu a coexistência de várias abordagens nacionais no domínio da defesa dos consumidores.
3. Relativamente aos contratos entre empresas e consumidores, a União criou normas de conflitos de leis uniformes, que se destinam a proteger os consumidores que pretendem obter compensações de empresas de outros Estados-Membros com as quais celebraram contratos.
4. Mais especificamente, nos termos do artigo 6.º do Regulamento Roma I, nos casos em que uma empresa tem as suas actividades comerciais no país em que o consumidor tem residência habitual ou dirige as suas actividades para esse país, é aplicável a lei deste país se as partes não tiverem escolhido a lei aplicável. Se as partes escolherem a lei de um país que não seja o da residência habitual do consumidor, o contrato não pode privar esse consumidor da protecção proporcionada pela sua lei nacional.

5. Esta regra garante aos consumidores que, em caso de litígio, os tribunais acautelarão a seu favor um nível de protecção pelo menos idêntico àquele de que beneficiam no país em que residem.
6. Para as empresas, esta regra significa que se quiserem vender além-fronteiras, os contratos que celebrarem com os consumidores estão sujeitos às normas em vigor nos vários países de residência desses consumidores, independentemente de ter sido escolhida a lei aplicável ou não.
7. As empresas que pretendem explorar o comércio transfronteiriço podem defrontar-se com custos jurídicos elevados sempre que os seus contratos forem regidos por normas de protecção dos consumidores diferentes, e até em casos extremos, as empresas podem até recusar-se a vender além-fronteiras e, portanto, os seus potenciais clientes podem ver-se limitados aos mercados nacionais, ficando assim desprovidos da possibilidade de escolha e do acesso a preços mais baixos que o mercado interno oferece.
8. Este tipo de problemas é particularmente importante nas transacções de comércio electrónico. Mesmo que os consumidores de todos os Estados-Membros tenham acesso ao sítio Web de uma empresa vendedora, esta pode recusar-se a celebrar contratos com consumidores de outros Estados-Membros, devido aos custos e riscos associados.
9. De facto, estudos recentes concluem que em 61 % das ofertas transfronteiriças de comércio electrónico, os consumidores não podem fazer encomendas sobretudo porque as empresas se recusam a servir o país em questão, o que significa que o comércio electrónico além-fronteiras fica aquém do seu potencial, em detrimento tanto das empresas, em especial das pequenas e médias, bem como dos consumidores.
10. Por isso mesmo a proposta de Directiva relativa aos direitos dos consumidores, em fase final de aprovação, aborda algumas destas questões, procurando simplificar e consolidar a legislação vigente no domínio dos contratos de consumo, com base num conjunto plenamente harmonizado de aspectos essenciais do mercado interno neste domínio.

#### Contratos entre empresas

11. Nos contratos entre empresas, as partes podem escolher a lei aplicável aos seus contratos, podendo incorporar nesses contratos instrumentos em vigor, como a Convenção de Viena sobre a compra e venda internacional de mercadorias ou os princípios dos contratos comerciais internacionais do UNIDROIT, contudo, as empresas não dispõem da possibilidade de um direito europeu dos contratos comum, que poderia ser aplicado e interpretado de modo uniforme em todos os Estados-Membros.
12. As grandes empresas com poder de negociação considerável têm meios para garantir que os seus contratos sejam submetidos a uma lei nacional específica, as pequenas e médias empresas podem ter mais dificuldade em consegui-lo, o que pode criar obstáculos à possibilidade de uma estratégia comercial uniforme em toda a União, impedindo que as empresas aproveitem as oportunidades do mercado interno.
13. Além disso, garantir a conformidade com diferentes sistemas de normas contratuais ou obter informações sobre a lei aplicável noutro Estado-Membro e noutra língua pode fazer aumentar os custos de natureza jurídica.
14. Relativamente a certos tipos específicos de contratos com uma dimensão marcadamente internacional, como os contratos de transporte marítimo, as empresas podem estar já familiarizadas com as normas comuns utilizadas para regular este tipo de transacções, mas nem sempre isso acontece.
15. Além disso, nas transacções comerciais mais gerais, as empresas podem beneficiar de um instrumento que estabeleça um conjunto uniforme de normas de direito europeu dos contratos, facilmente acessível em todas as línguas oficiais.
16. Este aspecto daria mais segurança às empresas que desenvolvem actividades comerciais transfronteiriças, que se poderiam familiarizar rapidamente com um sistema deste tipo, utilizando-o em todas as suas transacções noutros Estados-Membros.
17. Nessas transacções, o futuro instrumento jurídico europeu poderia até passar a ser considerado como uma alternativa ao direito dos contratos dos Estados Membros e como um regime contratual neutro e moderno, baseado nas tradições jurídicas comuns nacionais e de acesso fácil e claro, sendo que esta opção poderia ser particularmente apelativa para as pequenas e médias empresas que planeiam entrar em novos mercados pela primeira vez.

A escolha do melhor instrumento jurídico para o Direito Europeu dos Contratos

18. A Comissão acredita que um instrumento jurídico de direito europeu dos contratos responderia aos problemas decorrentes das divergências atrás referidas entre normas contratuais nacionais, sem introduzir encargos ou complicações adicionais para os consumidores ou as empresas. Além disso, deveria garantir um nível elevado de defesa dos consumidores.

19. No domínio a que se aplicar, o instrumento deve ser exaustivo e autónomo, no sentido em que devem ser reduzidas ao mínimo as remissões para legislações nacionais ou instrumentos internacionais.

20. Neste sentido a Comissão seleccionou diversas opções quanto à natureza jurídica, ao âmbito de aplicação e ao âmbito material do futuro instrumento:

Qual deve ser a natureza jurídica do instrumento de direito europeu dos contratos?

21. Um instrumento de direito europeu dos contratos pode consistir num instrumento não vinculativo, destinado a reforçar a coerência e a qualidade da legislação da UE, ou num instrumento vinculativo que constitua uma alternativa à pluralidade de regimes nacionais vigentes, propondo um único conjunto de normas de direito dos contratos.

22. É de assinalar que um instrumento da União estaria disponível em todas as línguas oficiais, o que traria vantagens para todos os intervenientes: para os legisladores em busca de orientações, para os juízes que aplicam a lei e para as partes que negociam os termos de um contrato.

23. As opções da Comissão são as seguintes:

*Opção 1: Publicação dos resultados do grupo de peritos*

24. Os resultados do trabalho do grupo de peritos são de fácil divulgação, mediante publicação imediata no sítio Web da Comissão, sem qualquer aprovação a nível da União. Se o grupo de peritos redigir um texto prático e acessível, este poderia ser utilizado pelos legisladores nacionais e da União Europeia, como fonte de inspiração para a redacção de legislação, e pelas partes de um contrato, para fixar as cláusulas normalizadas a inserir. Também poderia ser utilizado no ensino superior ou para efeitos de formação profissional, como um compêndio elaborado a partir das diferentes tradições jurídicas dos Estados-Membros no domínio do direito dos contratos. Acredita a Comissão que o uso alargado deste trabalho

contribuiria, a longo prazo, para uma convergência voluntária das normas nacionais de direito dos contratos.

25. No entanto, esta solução não serve para reduzir as barreiras do mercado interno, pois as divergências entre os direitos dos contratos não seriam substancialmente reduzidas por um texto sem autoridade ou estatuto formal para os tribunais e os legisladores.

*Opção 2: «Caixa de ferramentas» oficial para o legislador*

a) Através de um acto da Comissão que preveja uma «caixa de ferramentas»

26. Aproveitando os resultados apresentados pelo grupo de peritos, a Comissão poderia adoptar um acto (comunicação ou decisão, por exemplo) em matéria de direito europeu dos contratos, que passaria a ser utilizado como instrumento de referência no intuito de garantir a coerência e a qualidade da legislação.

27. A Comissão recorreria à «caixa de ferramentas» para redigir propostas de nova legislação ou para rever legislação já em vigor.

28. Um instrumento deste tipo entraria imediatamente em vigor após a adopção pela Comissão, não carecendo da aprovação do Parlamento Europeu nem do Conselho.

29. Todavia, neste caso, o Parlamento e o Conselho não teriam de seguir as recomendações da Comissão ao introduzirem as respectivas alterações.

b) Acordo interinstitucional quanto a uma «caixa de ferramentas»

30. Uma «caixa de ferramentas» de direito europeu dos contratos poderia ser objecto de um acordo interinstitucional entre a Comissão, o Parlamento e o Conselho, que passariam a incluir remissões coerentes para as disposições da «caixa» ao redigir e negociar propostas legislativas em matéria de direito europeu dos contratos.

31. Uma proposta de acordo interinstitucional implica negociações entre as três instituições antes da sua entrada em vigor, mas teria valor acrescentado pelo facto de resultar da vontade destas três entidades que seriam obrigadas a ter em consideração as próprias recomendações ao redigir e adoptar novos instrumentos legislativos.

32. A desvantagem de uma eventual «caixa de ferramentas» consiste no facto de não trazer benefícios imediatos e tangíveis para o mercado interno, visto que não vem pôr fim às divergências.

33. Além disso, uma «caixa de ferramentas» para o legislador não garante a aplicação nem a interpretação convergentes do direito europeu dos contratos pelos tribunais.

*Opção 3: Recomendação da Comissão sobre o direito europeu dos contratos*

34. Um instrumento de direito europeu dos contratos podia ser anexado a uma recomendação da Comissão dirigida aos Estados-Membros, incentivando-os a incorporá-lo na legislação nacional.

35. Uma recomendação deste tipo permitiria que os Estados-Membros transpusessem esse instrumento para o direito nacional de forma gradual e numa base voluntária.

36. Além disso, o Tribunal de Justiça da UE será competente para interpretar as disposições da recomendação.

37. Podem prever-se duas possibilidades:

- a) A recomendação pode incentivar os Estados-Membros a substituir o direito dos contratos nacional por um instrumento europeu recomendado. Este método foi aplicado com êxito nos Estados Unidos da América, país em que um Código Comercial Uniforme redigido por especialistas de direito comercial, aprovado por organizações neutras e semipúblicas, foi adoptado por 49 dos 50 Estados federados.
- b) A recomendação pode incentivar os Estados-Membros a incorporarem o instrumento de direito europeu dos contratos na qualidade de regime opcional, oferecendo às partes contratuais uma alternativa à lei nacional.
- c) Nos Estados-Membros que optarem por este método, o instrumento europeu opcional vigorará ao lado de outros instrumentos alternativos que podem ser escolhidos como lei aplicável aos contratos, como os princípios do UNIDROIT. Uma recomendação deste tipo não teria carácter vinculativo para os Estados-Membros, dando-lhes a possibilidade de decidir como e quando o instrumento será transposto para o direito nacional. Sendo assim, esta solução comporta o risco de os Estados-Membros poderem seguir perspectivas diferentes, dando origem a incoerências e à aplicação heterogénea da recomendação e em momentos diferentes, podendo até nunca chegar a ser aplicada.



Opção 4: Regulamento que estabelece um instrumento opcional de direito europeu dos contratos

38. Um regulamento poderia estabelecer um instrumento opcional, que seria concebido como um «2.º regime» em cada Estado-Membro, oferecendo deste modo às partes a possibilidade de escolherem entre dois regimes do direito dos contratos nacional.
39. Este instrumento viria inserir nas leis nacionais dos 27 Estados-Membros um conjunto de normas abrangentes e, tanto quanto possível, autónomas de direito dos contratos, que as partes poderiam escolher para regular os seus contratos. Deste modo, as partes, sobretudo às que pretendem intervir no mercado interno, poderiam escolher um conjunto alternativo de normas.
40. O instrumento seria aplicável apenas aos contratos transfronteiriços ou tanto a estes como aos contratos nacionais. Pela sua natureza, um instrumento opcional poderia apenas constituir uma solução adequada para os problemas originados por divergências entre legislações se fosse suficientemente claro para o utilizador médio e promovesse a segurança jurídica. Estas são as condições prévias para conseguir obter a confiança das partes contratantes no instrumento, de modo a escolhê-lo, prioritariamente, como base legal do contrato.
41. Os consumidores, em particular, teriam a garantia de que num contrato com esta base os seus direitos não seriam afectados. Para poder funcionar na perspectiva do mercado interno, o instrumento opcional teria de incidir sobre a aplicação de disposições obrigatórias, incluindo as que regulam a defesa dos consumidores.
42. Com efeito, este seria o valor acrescentado relativamente aos regimes opcionais em vigor, como a Convenção de Viena, que não pode limitar a aplicação das normas nacionais vinculativas. O instrumento opcional teria de prever um nível manifestamente elevado de defesa dos consumidores.
43. A remissão sistemática para um único corpo de normas evitaria aos juízes e profissionais do direito a necessidade de estudar a legislação estrangeira em determinados casos, situação que se verifica hoje no domínio das normas de conflitos de leis.
44. Este aspecto poderia não só reduzir os custos das empresas, mas também aliviar a carga administrativa do sistema judicial. Um instrumento opcional

deste tipo poderia trazer grandes benefícios para o mercado interno, sem necessidade de mais intervenções nas leis nacionais.

45. Por conseguinte, à luz do princípio da subsidiariedade, um instrumento opcional poderia constituir uma alternativa à harmonização total das leis nacionais, oferecendo uma solução equilibrada para contornar as barreiras do mercado interno originadas pelas diferentes normas nacionais de direito dos contratos.

46. Visto de outro ângulo, um instrumento opcional europeu pode ser criticado por vir complicar o quadro normativo. A junção de um regime paralelo não retiraria a complexidade do quadro normativo, continuando a ser necessário divulgar informações claras para que os consumidores compreendam os direitos que lhes assistem e possam fazer uma escolha informada quanto à celebração de contratos nos termos desta base alternativa.

#### Opção 5: Directiva sobre o direito europeu dos contratos

47. Uma directiva sobre o direito europeu dos contratos harmonizaria as normas nacionais neste domínio com base em normas mínimas comuns.

48. Os Estados-Membros teriam a possibilidade de manter normas mais protectoras, desde que conformes com o Tratado. Também se poderia prever que as diferenças fossem comunicadas à Comissão e depois publicadas, para aumentar a transparência para os consumidores e as empresas nas transacções além-fronteiras.

49. No que se refere aos contratos entre empresas e consumidores, a directiva assentaria num nível elevado de defesa do consumidor, tal como se exige no Tratado, e viria juntar-se ao acervo nesta matéria, incluindo as disposições da futura Directiva dos direitos dos consumidores. Uma directiva deste tipo poderia contribuir para reduzir as divergências legais, prescrevendo uma certa convergência entre as normas nacionais neste domínio.

50. Sendo assim, poderia trazer maior confiança, em especial aos consumidores e às pequenas e médias empresas, para se aventurarem em operações além-fronteiras.

51. No entanto, a harmonização por meio de directivas baseadas numa harmonização mínima não conduziria necessariamente à aplicação e interpretação uniformes das normas.

52. As empresas que oferecem bens e serviços em países estrangeiros continuariam a ter de respeitar as diversas normas de defesa do consumidor desses países. O acervo vigente em matéria de contratos de consumo demonstra os limites das directivas de harmonização mínima em termos de redução das divergências normativas.

53. Para os contratos transfronteiriços entre empresas, uma directiva pode não trazer a segurança jurídica necessária e as empresas continuariam, assim, a ter custos de adaptação a diferentes normas.

Opção 6: Regulamento que institui um direito europeu dos contratos

54. Um regulamento que institui um direito europeu dos contratos pode vir substituir a diversidade das legislações nacionais por um conjunto de normas europeias uniformes, incluindo normas obrigatórias que prevejam um elevado nível de protecção da parte mais fraca.

55. Estas regras seriam aplicáveis aos contratos não por escolha das partes, mas porque assim determina a lei nacional. O regulamento substituiria as leis nacionais apenas nas transacções transfronteiriças ou poderia substituir as leis nacionais também nos contratos nacionais.

56. Esta solução viria acabar com a fragmentação jurídica no domínio do direito dos contratos e conduziria à aplicação e interpretação uniformes das disposições do regulamento, sendo que as normas uniformes de direito dos contratos poderiam facilitar a celebração de contratos transfronteiriços e constituir um mecanismo eficiente de resolução de litígios.

57. No entanto, esta solução pode suscitar questões sensíveis de subsidiariedade e proporcionalidade. Substituir a pluralidade das leis nacionais, em especial se os contratos nacionais forem também abrangidos, por um conjunto único de normas poderá não ser uma medida proporcionada para remover os obstáculos do mercado interno ao comércio.

Opção 7: Regulamento que institui um Código Civil Europeu

58. Esta solução vai ainda mais longe do que o regulamento que institui um direito europeu dos contratos, no sentido em que abrange não só o direito dos contratos, incluindo os tipos específicos de contratos, mas também outro tipo de obrigações como a responsabilidade civil, o enriquecimento sem causa e a gestão de negócios.

59. Um instrumento desta natureza reduziria ainda mais a necessidade de recorrer a disposições nacionais. Embora existam também obstáculos ao

funcionamento adequado do mercado interno em mais domínios do direito além do direito dos contratos, deve ainda ser decidido em que medida um instrumento extenso e exaustivo como um Código Civil Europeu se justifica em termos de subsidiariedade.

60. Qual deve ser o âmbito de aplicação do instrumento? Segundo a Comissão Europeia um instrumento jurídico de direito dos contratos pode abranger vários domínios:

*O instrumento deve abranger os contratos entre empresas e consumidores e os Contratos entre empresas?*

61. O instrumento pode ser aplicável a todos os tipos de transacções, tanto entre empresas como entre empresas e consumidores. Existem determinadas normas gerais de direito dos contratos que se aplicam a todos os contratos sem distinção, mas o instrumento poderia incluir também disposições específicas, aplicáveis apenas a certos tipos de contratos, nomeadamente disposições obrigatórias destinadas a garantir um nível elevado de defesa dos consumidores, sendo que estas disposições aplicar-se-iam a todas as transacções entre consumidores e empresas.

62. Poder-se-á também prever instrumentos separados para os contratos entre empresas e os contratos entre empresas e consumidores. Em princípio, os instrumentos separados poderiam regular melhor os aspectos específicos de cada tipo de contrato e seriam mais fáceis de redigir e de utilizar, com o risco de a proliferação de instrumentos acarretar o risco de sobreposições e incoerências na legislação.

*O instrumento deve abranger os contratos transfronteiriços e os contratos nacionais?*

63. Os problemas decorrentes de divergências entre leis nacionais caracterizam em geral os contratos transfronteiriços, sendo aplicáveis diversos instrumentos nacionais ou internacionais, ora, um instrumento que abrangesse apenas os contratos transfronteiriços, cujo conteúdo permita resolver os eventuais conflitos de leis, poderia constituir um contributo importante para o funcionamento adequado do mercado interno.

64. Nos contratos entre empresas e consumidores, as empresas poderiam agir com base em dois conjuntos de normas – um para os contratos transfronteiriços e outro para os nacionais.

65. Os consumidores estariam também sujeitos a dois conjuntos de normas. Um instrumento aplicável aos contratos transfronteiriços e aos contratos

nacionais contribuiria para simplificar o quadro normativo, mas produziria efeitos sobre os consumidores que não pretendem «aventurar-se» no mercado interno e preferem manter os níveis de protecção nacionais.

66. Por outro lado, nos contratos entre empresas em que o princípio da liberdade contratual é essencial, pode parecer desrazoável negar às partes a possibilidade de escolherem o instrumento europeu nas transacções meramente nacionais.

67. Um instrumento que abrangesse os dois tipos de contratos poderia representar mais um incentivo para as empresas se expandirem além-fronteiras, dado que poderiam recorrer a um único conjunto de normas e definir uma única estratégia económica.

68. O instrumento poderia também regular os contratos celebrados em ambiente digital, ou à distância, apesar de esta não constituir uma solução abrangente para as barreiras do mercado interno existentes para além das transacções em linha.

69. Estes contratos representam uma parcela significativa das transacções transfronteiras no mercado interno e têm o potencial de crescimento mais elevado.

70. Assim, poderia ser redigido um instrumento especificamente pensado para o comércio electrónico, que seria aplicável aos contratos transfronteiriços e aos contratos nacionais, ou apenas às situações transfronteiriças.

71. Qual deve ser o âmbito material do instrumento? O âmbito material do instrumento de direito europeu dos contratos poderá ser interpretado de forma restritiva ou lata. De qualquer modo, o instrumento deveria abranger normas obrigatórias do direito dos contratos, tendo como ponto de partida o acervo da União nesta matéria.

#### Interpretação restritiva do seu âmbito

72. O instrumento de direito europeu dos contratos poderia limitar-se a normas sobre: definição de contrato, deveres pré-contratuais, formação do contrato, direito de anulação, representação, fundamentos de nulidade, interpretação, conteúdo e efeitos dos contratos, cumprimento, recurso em caso de incumprimento, pluralidade de devedores e credores, mudança de partes, compensação e fusão e prescrição.

73. O seu âmbito poderia também abranger normas vinculativas de direito dos contratos que estão na origem de barreiras ao mercado interno e práticas prejudiciais aos consumidores e às pequenas e médias empresas, como as cláusulas contratuais abusivas.

Interpretação lata do seu âmbito

74. Um instrumento de direito europeu dos contratos poderia abranger, além das matérias enumeradas no ponto anterior, temas conexos como a restituição, a responsabilidade extracontratual, a aquisição e perda de bens e as garantias reais dos activos móveis.

75. O instrumento deve abranger tipos específicos de contratos?

76. Além das disposições gerais de direito dos contratos, o instrumento poderia conter disposições específicas aplicáveis aos tipos de contratos mais frequentes, sendo que o contrato mais comum e importante na perspectiva do mercado interno é o contrato de compra e venda.

77. Os contratos de serviços são também muito importantes. No entanto, dada a sua heterogeneidade, seria necessário prever disposições específicas para os vários tipos de contratos de serviços.

78. O instrumento poderia incluir, designadamente, disposições aplicáveis a contratos de serviços próximos da compra e venda, como a locação financeira (*leasing*) de automóveis, ou a contratos de seguro.

79. Além disso, os contratos no domínio dos serviços financeiros têm uma natureza muito específica e técnica, especialmente os que se celebram entre profissionais, e carecem de uma abordagem prudente, visto que o quadro normativo neste domínio muda com grande rapidez.

80. Relativamente a determinados contratos de serviços, as normas tipo já propostas pelos estudiosos na matéria poderiam servir de modelo, sendo que a título de exemplo, o Quadro Comum de Referência inclui normas-tipo aplicáveis a contratos de locação financeira de bens.

81. O grupo de projecto «Restatement of European Insurance Contract Law» redigiu os *Princípios do Direito Europeu dos Contratos de Seguro*. É necessário avaliar a adequabilidade dos princípios para decidir se eles são aplicáveis, e de que modo, aos contratos de serviços financeiros.

### **3.3 - O caso de Portugal**

Não se aplica na presente iniciativa.

### **4 - Contexto normativo**

Não se aplica na presente iniciativa.

### **5 - Observância do princípio da subsidiariedade**

Não se aplica na presente iniciativa.

### **6 - Observância do princípio da proporcionalidade**

Não se aplica na presente iniciativa.

### **7 - Opinião do Relator**

1. A realização de todo o potencial do mercado interno, designadamente ao nível do comércio retalhista, objectivo crucial e central na génese da Comunidade Económica Europeia e que perdura na actualidade, no quadro do funcionamento da nova União Europeia, continua infelizmente por concretizar.
2. De facto estamos confrontados com a existência de um somatório de vinte e sete mercados distintos, facilmente demonstrável através dos diversos e regulares exercícios de sondagens e inquéritos acerca do comércio transfronteiriço dentro do mercado interno, com a excepção de muito poucos sectores como por exemplo os transportes aéreos.
3. No entanto, temos que reconhecer que a concretização em pleno de um mercado retalhista no espaço europeu faria mais pela recuperação económica dos Estados Membros, das suas empresas e dos seus trabalhadores, do que muitas das medidas e programas existentes.
4. Não é por acaso que bem recentemente a Comissária Viviane Reding, num discurso proferido no Dia do Consumidor, em Madrid, a 15 de Março de 2010, numa sessão subordinada ao tema "*An ambitious Consumers Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses*", afirmou isso mesmo, ou seja, a realização plena de todo o potencial do mercado interno é a "jóia da coroa da União Europeia".
5. Sem prejuízo de outras questões de pormenor, e salvaguardando a necessidade de libertar o referido potencial existente, não podemos deixar de nos questionar sobre a forma de coordenação e articulação, existente ou inexistente, entre os passos dados no desenvolvimento de um Quadro Comum de Referência (Direito Europeu dos Contratos) designadamente

através do Grupo de "sábios" e todo o processo de negociação e aprovação da nova Directiva dos Direitos dos consumidores.

6. Refira-se aliás que a Directiva dos Direitos dos Consumidores não torna compatíveis as normas contratuais nacionais dos Estados-Membros nos domínios não harmonizados, e mesmo nos domínios plenamente harmonizados, as disposições teriam de ser aplicadas em conjunto com outras disposições nacionais do direito geral dos contratos.
7. De facto, dois anos de negociações intensas no Parlamento Europeu e no Conselho revelaram que há limites a uma abordagem que vise a harmonização total, daí que as diferenças entre o direito dos contratos dos Estados-Membros persistirão mesmo depois da adopção da directiva e as empresas que pretendam vender além-fronteiras terão de respeitá-las.
8. Ora, a acção do Grupo de "sábios", que, em abono da verdade, deveria ser mais equilibrado na representação dos interesses que serão beneficiários, ou não, das profundas alterações que se pretendem introduzir, designadamente com mais representação dos consumidores, parte mais frágil nas relações de consumo mas principal decisor económico pelo somatório dos milhões de decisões, e que normalmente não é considerado, tendo já reunido cinco vezes desde Maio de 2010, não permite compreender que tipo de coordenação existe com outros instrumentos, nomeadamente a nova Directiva.
9. De facto, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa a União passou a optar claramente pelo caminho do instrumento jurídico Regulamento, o que baralha um pouco esta ligação entre os trabalhos conducentes a um Quadro Comum de Referência e a adopção de uma nova Directiva dos Direitos dos Consumidores, designadamente por motivos que se prendem com as expectativas acerca da manutenção ou não dos elevados níveis de protecção dos cidadãos nas suas relações de consumo, como sucede em alguns dos países europeus como Portugal, e que não verão com satisfação um abaixamento desse nível, por motivos de custo económico para algumas indústrias, o que constitui até uma negação das políticas de inovação e de estímulo à competitividade.
10. Uma outra questão que também concorre para a discussão lançada pelo Livro Verde, e sem a qual poderemos não avançar na garantia aos cidadãos da segurança da opção pelo retalho transfronteiriço, e que é a adopção de um mecanismo de acção colectiva de âmbito comunitário, para efeitos inibitórios e indemnizatórios no funcionamento do mercado, à semelhança da acção popular em Portugal e noutros países.



11. Não tenhamos dúvidas sobre a necessidade e importância de um mecanismo que garanta e salvede a confiança no mercado interno, mas não podemos ficar espantados com a recente posição da Comissão sobre esta matéria, manifestando reservas em relação às vantagens do mecanismo, muito por influência adversa e sem sentido da experiência norte americana das "Class Actions".

## 8 - Conclusões

1. O livro verde tem como objectivo dinamizar uma consulta pública, de forma a obter diferentes visões em relação às opções estratégicas a seguir no domínio do direito europeu dos contratos;
2. O livro verde será publicado no sítio da Comissão Europeia, e a consulta decorre de 1 de Julho de 2010 a 31 de Janeiro de 2011, estando aberto a todos os interessados;
3. Os contributos recebidos serão publicados de forma reduzida, podendo ser anónimos ou assinados;
4. "Desde o lançamento, em Junho de 2008, do Registo de Representantes de interesses no âmbito da Iniciativa Europeia em matéria de Transparência, as organizações são convidadas a utilizar este registo para fornecer à Comissão Europeia e ao público em geral informações acerca dos seus objectivos, financiamento e estruturas".

## 9 - Parecer

Em face das conclusões, e nada havendo a opor, a Comissão Parlamentar de Assuntos Económicos, Inovação e Energia remete o presente relatório à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus, para apreciação, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Palácio de São Bento, 3 de Outubro de 2010.

O Deputado Relator



José Manuel Ribeiro

O Presidente da Comissão



António José Seguro