



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

## Parecer

COM(2011)791

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU,  
AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU  
- Resolução alternativa de litígios de consumo no Mercado Único

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU - Resolução alternativa de litígios de consumo no Mercado Único [COM(2011)791].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A iniciativa em análise é uma Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu – relativa à resolução alternativa de litígios de consumo no Mercado Único.

2 – É referido na iniciativa em causa que a confiança dos consumidores no mercado único é afectada pela incerteza de conseguirem resolver com eficácia eventuais problemas decorrentes da compra de bens e serviços.

3 - A presente comunicação explica como as propostas da Comissão em matéria de resolução alternativa de litígios (RAL) e resolução de litígios em linha (*online dispute resolution*, ODR) contribuem para promover o acesso a mecanismos alternativos, rápidos, eficazes e pouco onerosos de resolução de litígios, enquanto forma de conferir poderes aos consumidores e colocá-los no cerne do mercado único.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

4 – É também indicado no documento em análise que na UE foi alcançado um elevado nível de protecção dos consumidores, que, no entanto continuam a ter dificuldades em fazer valer os seus direitos.

5 - Estudos realizados recentemente revelam que o número de litígios apresentados a entidades de RAL, incluindo a ODR, aumentou na UE, passando de 410 000 em 2006 para 530 000 em 2008<sup>1</sup>.

6 - Não obstante, apenas 5% dos consumidores europeus optaram por apresentar o seu caso a uma entidade de RAL em 2010<sup>2</sup> e só 9% das empresas declaram ter alguma vez recorrido a esta opção<sup>3</sup>. O número de litígios associados a transacções transfronteiriças está a aumentar<sup>4</sup>. No entanto, a maioria das queixas apresentadas por consumidores continua actualmente por resolver. O potencial decorrente do recurso a mecanismos de RAL simples, eficazes e pouco onerosos não está ainda plenamente explorado.

7 - Os dados disponíveis sugerem que os consumidores não aproveitam plenamente as oportunidades oferecidas pelo mercado único no que ele representa em termos de escolha mais alargada de produtos ou de uma concorrência mais eficaz em matéria de preços e qualidade. Ao comprarem além fronteiras, os consumidores preocupam-se pelo facto de virem a ter dificuldades em encontrar soluções para problemas que possam surgir<sup>5</sup>, pelo que mostram-se hoje relutantes em fazer compras fora do seu país.

---

<sup>1</sup> Estudo ADR, p. 8; [http://ec.europa.eu/consumers/redress\\_cons/adr\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/consumers/redress_cons/adr_study.pdf).

<sup>2</sup> Eurobarómetro (EB) 342, p. 184.

<sup>3</sup> EB 300, p. 76.

<sup>4</sup> O total de queixas relativas a transacções destes tipo recebidas pelos Centros Europeus do Consumidor (CEC) atingiu 35 000 em 2009, o que representa um aumento de 55% relativamente a 2005. A percentagem de queixas relacionadas com transacções comerciais electrónicas ultrapassou os 55% em 2009 e 2010, correspondendo ao dobro do registado desde 2006. Em 2009, 38 membros da rede FINNET comunicaram ter resolvido 1 542 litígios em 2010 com outros 32 a darem conta de 1 800 casos.

<sup>5</sup> EB 252, p. 55: 71% dos consumidores consideram que a resolução de problemas é mais difícil quando efectuam compras no estrangeiro.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

8 - Os dados empíricos demonstram que antes de apresentar uma queixa em tribunal, os consumidores calculam quanto tempo, dinheiro e esforço serão necessários para obter a correspondente reparação, ponderando depois estas considerações relativamente ao valor da queixa<sup>6</sup>. Confrontados com a complexidade da legislação que rege os seus litígios, em especial os relacionados com transacções transfronteiriças, os consumidores não estão muitas vezes convencidos de que a solução adequada passe pela acção judicial e, como tal, na maioria dos casos, descartam esta opção se não forem bem sucedidos num primeiro contacto com o comerciante em questão.

9 - Do mesmo modo, as empresas, muito particularmente as pequenas empresas, estão preocupadas com o risco de poderem ter de lidar com ordenamentos jurídicos e sistemas judiciais com os quais não estão familiarizados<sup>7</sup>. Por conseguinte, os comerciantes abstêm-se muitas vezes de se aventurar em novos mercados capazes de lhes dar acesso a novos grupos de clientes e oportunidades de expansão. Esta falta de confiança tem repercussões na competitividade das empresas.

10 - O crescimento registado no comércio electrónico veio multiplicar as oportunidades perdidas: a Internet representa para qualquer empresa uma janela aberta para o mundo e os consumidores podem fazer compras a partir dos seus computadores tão facilmente como o fazem nas ruas das localidades onde vivem.

Não obstante, o comércio electrónico, e em particular o comércio electrónico transfronteiriço, continua a registar uma adesão modesta na Europa.

11 - É ainda indicado na iniciativa em análise que entre as iniciativas a adoptar pela Comissão para resolver esta situação, uma forma de melhorar as vias de recurso no

---

<sup>6</sup> EB 342: 39% dos consumidores europeus não apresentaram queixa em tribunal após se depararem com um problema porque os montantes envolvidos eram demasiado pequenos ou porque o processo seria demasiado oneroso em relação ao montante em questão.

<sup>7</sup> *Flash EB "Business attitudes towards cross-border sales and consumer protection", The Gallup Organisation, 2008* [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/flash/fl\\_224\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_224_en.pdf) 59% das empresas declaram que um obstáculo importante/muito importante que os impede de vender além fronteiras é o custo potencialmente mais elevado da resolução de queixas e conflitos transfronteiriços quando comparado com a resolução de litígios a nível interno.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

mercado interno passa por aumentar a disponibilidade e a utilização de entidades de resolução extrajudicial de litígios. A RAL é uma alternativa rápida e de baixo custo para os consumidores e as empresas que tentem encontrar soluções para os seus litígios. A grande maioria dos mecanismos de RAL é gratuita para os consumidores ou representa custos moderados (inferiores a 50 euros). Grande parte dos litígios apresentados a entidades de RAL é decidida no prazo de 90 dias<sup>8</sup>.

12 - Na opinião da maioria dos consumidores que recorreram à RAL, o procedimento ao longo do qual lhes foi prestado apoio e aconselhamento é simples e transparente. Por conseguinte, os consumidores preferem resolver litígios através da RAL do que através dos tribunais. A mesma tendência é manifestada pelas que, no caso de já terem recorrido à RAL, afirmam a pretensão de voltar a usá-la no futuro<sup>9</sup>.

13 – É ainda mencionado que a diversidade e as desigualdades na disponibilidade geográfica e sectorial de entidades de RAL impedem os consumidores e as empresas de explorarem as suas potencialidades plenas.

Em alguns Estados-Membros, não foram ainda criadas entidades de RAL. Noutros Estados-Membros, as que existem só parcialmente abrangem o território ou têm competências para sectores específicos do mercado retalhista. Tal facto tem gerado alguma complexidade que se repercute negativamente na sua eficácia e dissuade os consumidores e as empresas de recorrer a essas entidades.

Acresce que, muitas vezes, consumidores e empresas não estão conscientes da possibilidade de submeter os seus litígios a uma entidade de RAL ou não sabem se uma dessas entidades tem competência para os apreciar.

14 – Importa ainda referir que a presente comunicação sobre a resolução alternativa de litígios de consumo no mercado único foi acompanhada de duas propostas legislativas relativas à RAL e ODR. Estas propostas visam proporcionar aos

---

<sup>8</sup> Ver: Estudo sobre RAL, p. 8.

<sup>9</sup> EB 300, p.79: 54% das empresas preferem a RAL e 82% das que já a usaram afirmam a pretensão de a voltar a usá-la no futuro. Estes dados são reforçados quando se considera a satisfação das empresas; das que já recorreram à RAL, 76% consideram que é uma forma satisfatória de resolver um litígio. *European Business Test Panel*, [http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2010/adr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/yourvoice/ebtp/consultations/2010/adr/index_en.htm)).



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

consumidores vias mais fáceis de recurso no mercado único quando efectuam as suas compras, por via electrónica ou não, e, como tal, contribuem eficazmente para o crescimento e a estabilidade económica porque reforçam a procura por parte dos consumidores.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### ***Do Princípio da Subsidiariedade***

Constituindo o documento, em causa, uma iniciativa europeia não legislativa, não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade.

#### **PARTE III - PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório e parecer da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

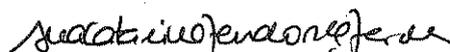
- 1.- O presente documento constitui uma iniciativa não legislativa, pelo que não cabe a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade.
2. - Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 25 de janeiro de 2012

O Deputado Autor do Parecer

  
(António Rodrigues)

  
O Presidente da Comissão

  
(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE VI – ANEXO**

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

## COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

### PARECER

**COM (2011) 791 final** – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu.

#### 1 - Nota Preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, em cumprimento do estabelecido no art.º 7º, nº 1, da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto (lei do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia), remeteu à CACDLG, para conhecimento ou emissão de parecer, a COM (2011) 791 final - Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu.

Em face do conteúdo da iniciativa em apreço, a signatária do presente relatório entendeu não dever elaborar parecer sobre a mesma, dado se tratar de uma iniciativa não legislativa, pelo que não cabe à Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade.

#### 2 – Breve análise

A comunicação em análise parte da constatação que, apesar do elevado nível de protecção dos consumidores alcançado na União Europeia, estes continuam a ter dificuldades em fazer valer os seus direitos. Segundo estudos recentes, enquanto o número de litígios apresentados a entidades de resolução alternativa de litígios aumentaram (abreviadamente, entidades de RAL) - passando de 410 000 em 2006 para 530 000 em 2008 -, apenas 5% dos consumidores europeus optaram por apresentar o seu caso a uma entidade de RAL em 2010 e só 9% das empresas declaram ter alguma vez recorrido a esta opção.

Num breve arrazoado, a Comissão informa o Parlamento Europeu do seguinte:

- O número de litígios associados a transacções transfronteiriças está a aumentar, mas a maioria das queixas apresentadas por consumidores continua atualmente por resolver;
- O recurso a mecanismos de RAL simples, eficazes e pouco onerosos está ainda longe de alcançar a sua plenitude;
- Os consumidores mostram relutância em fazerem compras além-fronteiras, pelo facto de preverem dificuldades em encontrar soluções para problemas que possam surgir;
- A complexidade da legislação que rege os seus litígios, em especial os relacionados com transacções transfronteiriças, desincentiva os consumidores de procurarem a acção judicial, pelo que, na maioria dos casos, descartam esta opção se não forem bem-sucedidos num primeiro contacto com o comerciante;
- De igual modo, as empresas estão preocupadas com o risco de poderem ter de lidar com ordenamentos jurídicos e sistemas judiciais com os quais não estão familiarizados, o que leva os comerciantes a absterem-se de se aventurar em novos mercados capazes de lhes dar acesso a novos grupos de clientes e oportunidades de expansão, com a correspondente repercussão sobre a competitividade das mesmas;
- Entre as iniciativas a adoptar pela Comissão para resolver esta situação, conta-se o incremento da disponibilização e utilização de entidades de resolução extrajudicial de litígios;
- A RAL é uma alternativa rápida e de baixo custo para os consumidores e as empresas que tentem encontrar soluções para os seus litígios;
- A grande maioria dos mecanismos de RAL é gratuita para os consumidores ou representa custos moderados (inferiores a 50 euros);
- Grande parte dos litígios apresentados a entidades de RAL é decidida no prazo de 90 dias;
- Na opinião da maioria dos consumidores que recorreram à RAL, o procedimento ao longo do qual lhes foi prestado apoio e aconselhamento é simples e transparente;
- Por conseguinte, os consumidores preferem resolver litígios através da RAL do que através dos tribunais;

- A diversidade e as desigualdades na disponibilidade geográfica e sectorial de entidades de RAL, todavia, impedem os consumidores e as empresas de explorarem as suas potencialidades plenas;
- Em alguns Estados-Membros, não foram ainda criadas entidades de RAL, enquanto noutros, as que existem abrangem apenas partes do território desses Estados-membros, ou têm competências limitadas a sectores específicos do mercado retalhista;
- Acresce que, muitas vezes, consumidores e empresas não estão conscientes da possibilidade de submeter os seus litígios a uma entidade de RAL ou não sabem se uma dessas entidades tem competência para os apreciar;
- É necessário, portanto, uma acção legislativa que assegure a todos os consumidores da UE a possibilidade de submeter um litígio, independentemente do sector a que se refere ou do facto de se tratar de uma transacção doméstica ou transfronteiriça, a uma entidade de RAL adequada;
- Para atingir estes objetivos sem impor encargos excessivos e desnecessários aos Estados-Membros, a Comissão propõe medidas legislativas que têm por base as entidades já existentes a nível nacional;
- A legislação proposta abrange litígios contratuais entre consumidores e comerciantes decorrentes da venda de bens ou da prestação de serviços, mas não abrangem litígios entre empresas;
- Para facilitar a resolução de litígios transfronteiriços, será também importante incentivar o desenvolvimento de redes europeias de entidades de RAL: as entidades nacionais de RAL devem passar a fazer parte das redes europeias específicas de cada sector, de modo a permitir-lhes funcionar com eficácia e assegurar uma cobertura adequada no caso de litígios transfronteiriços que surjam nesses sectores;
- Assim sendo, a Comissão propõe a adopção de duas iniciativas interligadas: uma directiva relativa à RAL e um regulamento relativo à ODR;

- As duas propostas complementam-se: a aplicação da directiva prevê a disponibilidade de entidades de RAL com qualidade na UE para resolver todas as queixas de consumidores associadas a litígios contratuais decorrentes da venda de bens ou da prestação de serviços, as quais, por seu lado, são fundamentais para o funcionamento da plataforma de ODR que será instituída pelo regulamento.

### 3 – Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

- a) Tomar conhecimento da COM (2011) 791 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu;
- b) Remeter o presente relatório à Comissão dos Assuntos Europeus.

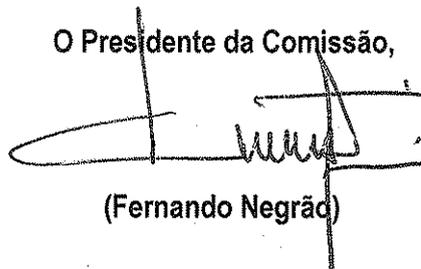
Palácio de S. Bento, 28 de Dezembro de 2011

A Deputada Relatora,



(Teresa Anjinho)

O Presidente da Comissão,



(Fernando Negrão)