



Cátia Marques CEBOLA

*Revisitar os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo em Portugal:
evolução recente e tendências de digitalização*

DOI: [https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705\(ne2v3\)2022.ic-02](https://doi.org/10.34625/issn.2183-2705(ne2v3)2022.ic-02)

Secção I

Investigação Científica*

* Os artigos presentes nesta secção foram sujeitos a processo de revisão segundo o método *blind peer review*.

Revisitar os Centros de Arbitragem de Conflitos de Consumo em Portugal: evolução recente e tendências de digitalização

Revisit the Consumer Conflict Arbitration Centres in Portugal: recent developments and digitalization trends

Cátia Marques CEBOLA¹

RESUMO: A reanálise do tema da resolução extrajudicial de conflitos de consumo em Portugal justifica-se, no tempo atual, em virtude das alterações introduzidas nos últimos anos nesta sede, em concreto pela Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, que se afirma como sendo a Lei RAL de consumo em Portugal, mas também pela Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto, que veio alargar o âmbito da arbitragem necessária aos conflitos de consumo que não excedam a alçada dos tribunais de primeira instância. Analisamos ainda a progressiva digitalização que se tem vivenciado no funcionamento dos centros de arbitragem de conflitos de consumo e das virtualidades ou desvantagens inerentes às ferramentas eletrónicas quando aplicadas à resolução de reclamações de consumidores.

PALAVRAS-CHAVE: Conflitos de Consumo; Centros de arbitragem; Arbitragem necessária; *Consumer ODR*.

ABSTRACT: The reexamination of the topic of out-of-court resolution of consumer disputes in Portugal is justified, at the present time, due to the changes introduced in recent years in this field, specifically by Law No. 144/2015 of 8 September, which is claimed to be the ADR law in Portugal, but also by Law No. 63/2019 of 16 August, which has extended the scope of mandatory arbitration to consumer disputes that do not exceed the jurisdiction of the courts of first instance. We also analyse the progressive digitalisation that has been experienced in the operation of consumer dispute arbitration centres and the virtualities or disadvantages inherent to electronic tools when applied to the resolution of consumer claims.

KEYWORDS: Consumer Conflicts; Arbitration Centres; Mandatory arbitration; Consumer ODR.

Introdução

O sistema português implementado no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos de consumo assenta essencialmente num modelo de arbitragem institucionalizada, ainda que possam coexistir outras entidades competentes

¹ Licenciada e Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e Doutora em Direito pela Universidade de Salamanca. Docente na Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Leiria e coordenadora e investigadora no IJP-Politécnico de Leiria, Portugal (catia.cebola@ipleiria.pt).

para este tipo de litigiosidade². Com efeito, fruto do apoio europeu após a integração de Portugal na então Comunidade Económica Europeia (CEE)³, surge em 1989, na cidade de Lisboa, o primeiro centro de arbitragem de conflitos de consumo e, progressivamente, foram emergindo estruturas similares em determinadas regiões do país.

A arbitragem institucionalizada concretiza-se na instalação de tribunais arbitrais⁴ através de centros de arbitragem, com procedimentos e árbitros próprios, competentes para a resolução de determinados litígios no âmbito da sua competência, permanecendo em funcionamento após cada decisão arbitral, tal como se estabelece no artigo 62.º da Lei n.º 63/2011, de 14 de dezembro (Lei da Arbitragem Voluntária – LAV). De acordo com esta norma, a “*criação em Portugal de centros de arbitragem institucionalizada está sujeita a autorização do Ministro da Justiça*”, nos termos do Decreto-Lei n.º 425/86, de 27 de dezembro. No caso específico dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, além da devida autorização exigida pelo referido diploma, a Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) têm ainda, de acordo com o artigo 5.º da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, de promover “*a audição prévia da Direção-Geral do Consumidor, que se deve pronunciar sobre o cumprimento dos requisitos*

² Como os Julgados de Paz que, regulados na Lei n.º 78/2001, de 13 de julho (alterada pela Lei n.º 54/2013, de 31 de julho), são competentes em matéria de consumo, designadamente, para ações destinadas a efetivar o cumprimento de uma obrigação ou respeitantes ao incumprimento contratual ou, ainda, relativas à garantia geral das obrigações. Não obstante a sua competência abranger os litígios de consumo, os Julgados de Paz não se consideram entidades RAL pela sua natureza híbrida ou mista que os aproximarão mais do figurino inerente aos tribunais judiciais. Cfr. CEBOLA, Cátia Marques. *The Implementation of the Consumer ADR Directive in Portugal: The Necessary Reform or Missed Opportunity?*. *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*. Editor Pablo Cortés. Oxford University Press, 2016, pp. 251-273; CEBOLA, Cátia Marques. ADR 3.0 @ Resolução Online de Conflitos de Consumo em Portugal. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. V, n.º 22, Curitiba: Bonijuris, junho 2016, pp. 65-92. Sobre os vários meios de resolução extrajudicial de conflitos de consumo em Portugal, veja-se, ainda, FROTA, Mário. Os mecanismos alternativos de resolução de litígios de consumo: imperativo europeu, seus reflexos em Portugal. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. VII, n.º 26, Curitiba: Bonijuris, 2017, pp. 249-319 e CARVALHO, Jorge Moraes; PINTO-FERREIRA, João Pedro; CARVALHO, Joana Campos. *Manual de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*, Coimbra: Almedina, 2017.

³ Analisando a progressiva aposta europeia nos meios extrajudiciais para a resolução de conflitos de consumo, veja-se, entre outros, FROTA, Mário. Os mecanismos alternativos de resolução de litígios de consumo: imperativo europeu, seus reflexos em Portugal. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. VII, n.º 26, Curitiba: Bonijuris, 2017, pp. 249-319 e LIZ, Jorge Pegado. *Conflitos de Consumo: uma perspetiva comunitária de defesa dos consumidores*. Lisboa: Centro de Informação Jacques Delors, 1998.

⁴ Admitidos constitucionalmente no artigo 209.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

necessários para a sua inscrição na lista a que se refere o artigo 17.º desta mesma Lei.

Atendendo à sua competência material e territorial, os centros de arbitragem de conflitos de consumo podem agrupar-se em duas categorias essenciais:

1) por um lado, existem centros de competência genérica para a resolução da generalidade dos litígios decorrentes de uma relação jurídica de consumo. Contudo, em termos territoriais, estes centros restringem a sua área de jurisdição apenas aos concelhos estabelecidos nos seus estatutos, tendo, por isso, âmbito regional. Neste grupo inserem-se os Centros de Lisboa⁵, Coimbra⁶, Porto⁷, Braga⁸, Vale do Ave/Guimarães⁹, Algarve¹⁰ e Região Autónoma da Madeira¹¹.

Face à limitação territorial destes centros, consumidores das restantes zonas do país não dispunham de estruturas arbitrais para solucionarem os seus conflitos de consumo. Para suprir esta evidente lacuna surge, em 2009, o Centro Nacional de Informação e Arbitragem de Conflitos de Consumo (CNIACC)¹², podendo receber reclamações relativas a conflitos de consumo ocorridos em qualquer parte do país onde não exista outro centro de arbitragem competente, tendo, desta feita, competência supletiva.

2) Por outro lado, foram criados igualmente dois centros de competência especializada que, tendo âmbito territorial nacional, apenas julgam determinados conflitos em razão da matéria. Integram esta categoria:

⁵ Tendo iniciado a sua atividade a título experimental no âmbito de um projeto-piloto em 1989, tornou-se uma estrutura autónoma em 1993, com a criação de uma associação privada sem fins lucrativos, responsável pela sua gestão [<http://www.centroarbitragemlisboa.pt/>].

⁶ O Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo do Distrito de Coimbra nasce em 1992 (também no âmbito de um projeto piloto) [<https://www.centrodearbitragemdecoimbra.com/>].

⁷ O Centro de Informação de Consumo e Arbitragem do Porto (CICAP) iniciou o seu funcionamento em 1995 [<http://www.cicap.pt/>].

⁸ Sob a sigla CIAB, este Centro nasce em 1997 [<http://www.ciab.pt/>].

⁹ Abreviadamente designado de Triave, este Centro inicia a sua atividade em 1997 [<https://www.triave.pt/>].

¹⁰ Criado em 2000 sob a sigla CIMAL [<http://www.consumidoronline.pt/pt/sobre/>].

¹¹ Em 2005 é autorizado pelo Ministério da Justiça o Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo da Região Autónoma da Madeira [<https://www.madeira.gov.pt/cacc/Estrutura/O-Centro-de-Arbitragem>].

¹² Autorizado pelo Despacho n.º 20778 do Ministério da Justiça (publicado na 2ª Série do DR n.º 180, de 16 de setembro de 2009) e pelo Despacho n.º 9089/2017 (publicado na 2ª Série do DR n.º 199, de 16 de outubro de 2017) [<http://www.cniacc.pt/>].

i) o Centro de Arbitragem do Setor Automóvel (CASA)¹³, em funcionamento desde 1994. Inicialmente com competência exclusiva para dirimir litígios decorrentes da prestação de serviços de reparação automóvel, o CASA tem hoje as suas competências materiais alargadas abrangendo, designadamente, litígios decorrentes do fornecimento de combustíveis e da compra e venda de veículos novos ou usados.

ii) e o Centro de Informação, Mediação, Provedoria e Arbitragem de Seguros (CIMPAS)¹⁴, que promove presentemente a resolução de litígios decorrentes em geral de contratos de seguro.

Volvidos mais de 30 anos desde a criação do primeiro centro de arbitragem de conflitos de consumo em Lisboa, estas entidades souberam impor-se no panorama nacional e ultrapassar as vicissitudes e resistências que, de uma maneira generalizada, os meios de resolução extrajudicial de conflitos enfrentam. Importa assim, em jeito de balanço, analisar a evolução e operacionalização destas estruturas arbitrais em Portugal na última década, perpassada por dois importantes marcos legislativos: 1) por um lado, a publicação da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro – a comumente designada Lei RAL de consumo – que veio transpor para o ordenamento jurídico português a Diretiva 2013/11/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, e que compilou num único documento as exigências normativas relativas às entidades de resolução de conflitos de consumo – as entidades RAL; 2) e, por outro lado, a introdução da arbitragem necessária nesta sede, primeiro no âmbito dos serviços públicos essenciais, de acordo com a redação dada pela Lei n.º 6/2011, de 10 de março, ao artigo 15.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, e, mais tarde, generalizando a todos os conflitos de consumo que não excedam a alçada dos tribunais de primeira instância, nos termos do artigo 14.º, n.os 2 e 3, da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, com a redação da Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto.

Não deixaremos ainda de tentar perceber de que forma o contexto pandémico vivenciado em 2020 e 2021 foi experienciado pelos centros de arbitragem de conflitos de consumo em Portugal, em concreto se as ferramentas digitais foram ou não um recurso implementado por estas entidades RAL.

¹³ <https://www.arbitragemauto.pt/>.

¹⁴ Resultou do alargamento de competências do anterior CIMASA (limitado ao setor do seguro automóvel) [<https://www.cimpas.pt/pt>].

1. A Lei RAL em Portugal: o fator de mudança que faltava?

A União Europeia, visando incrementar a resolução de conflitos de consumo em linha nos Estados-Membros, em resposta ao crescimento do comércio eletrónico no espaço comunitário e ao consequente aumento da litigiosidade que lhe é inerente¹⁵, publicou nesta senda dois relevantes diplomas¹⁶: por um lado, a Diretiva 2013/11/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho (a Diretiva RAL¹⁷) e, por outro lado, o Regulamento (UE) n.º 524/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho (abreviadamente aqui referido por Regulamento RLL¹⁸), ambos de 21 de maio de 2013. Este pacote normativo visou também uma maior integração dos procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos de consumo ao nível da UE¹⁹.

O Regulamento RLL implementou em termos europeus a designada «Plataforma RLL»²⁰ para a resolução de litígios de consumo em linha, em funcionamento desde fevereiro de 2016, sendo a sua manutenção e financiamento assegurados pela Comissão Europeia²¹. Esta Plataforma constitui um website interativo, através do qual consumidores e comerciantes podem apresentar as suas reclamações, em qualquer língua oficial de todos os Estados-Membros, relativamente a litígios emergentes de aquisições de bens de

¹⁵ Dados europeus revelam que uma em cada seis empresas promove a venda *online* de produtos e mais de metade de todos os consumidores da UE adquirem produtos ou serviços através da *internet*. Em 2014, dois terços das queixas apresentadas na ECC-net respeitavam a transações de comércio eletrónico. [Cfr. http://ec.europa.eu/consumers/solving_consumer_disputes/non-judicial_redress/ecc-net/docs/ecc_net_-_anniversary_report_2015_en.pdf]. Para uma análise desenvolvida das estatísticas do e-commerce na UE, veja-se o relatório da Eurostat [consultado 30 dezembro 2021]. Disponível em: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/E-commerce_statistics_for_individuals.

¹⁶ Jornal Oficial L 165, de 18 de junho de 2013.

¹⁷ Sendo RAL a abreviatura de «Resolução Alternativa de Litígios», a designação comumente utilizada por corresponder à tradução da expressão anglo-saxónica «*Alternative Dispute Resolution*».

¹⁸ Referindo-se RLL a «Resolução de Litígios em Linha» por tradução de «*Online Dispute Resolution*» (ODR).

¹⁹ Cfr. CEBOLA, Cátia Marques. A Plataforma ODR na União Europeia: 5 anos depois e um longo caminho ainda a percorrer. *Atas do Congresso Internacional: Meios de Resolução Alternativa de Litígios Online*. JusGov (*forthcoming*). Sobre a Diretiva RAL e o Regulamento RLL, veja-se, entre outros, CORTÉS, Pablo. A New Regulatory Framework For Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are And How To Move Forward. *Legal Studies*, Vol. 35, n.º 1, 2015, pp. 114-141.

²⁰ A Plataforma RLL está acessível nas várias línguas dos Estados-Membros aderentes no seguinte endereço eletrónico <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/index.cfm?event=main.home.chooseLanguage> [consultado a 30 de dezembro de 2021].

²¹ Artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento RLL.

consumo ou da prestação de serviços contratualizados eletronicamente²². Em termos funcionais, a Plataforma RLL foi concebida para operar como um sistema de gestão de reclamações responsável pela sua receção, envio à parte reclamada e reenvio posterior para uma entidade europeia de resolução extrajudicial de conflitos de consumo – as aqui mencionadas por entidades RAL – que as partes deverão selecionar para solucionar o respetivo litígio.

Nesta senda, a designada Diretiva RAL, publicada na mesma data, visou uniformizar os parâmetros de qualidade das referidas entidades RAL no espaço europeu. Concomitantemente, os Estados-Membros estabeleceram sistemas de acreditação das entidades RAL a operar no seu território²³, as quais devem estar autorizadas pelas autoridades internas competentes e cumprir os requisitos estabelecidos pela legislação do Estado-Membro do seu estabelecimento, que serão, pelo menos, os prescritos pela Diretiva RAL. Após a devida autorização, a(s) entidade(s) RAL acreditada(s) em termos nacionais são notificadas à Comissão Europeia pelo Estado-Membro respetivo, para passarem a estar conectadas à Plataforma RLL e serem escolhidas por consumidores e agentes económicos para a resolução dos seus litígios se a reclamação proceder até esta fase²⁴. O principal objetivo da Diretiva RAL foi, em consonância, o de impor critérios de qualidade para as entidades RAL de cada Estado-Membro, visando-se estabelecer determinados parâmetros uniformes nesta sede. Em concreto, os procedimentos das entidades RAL que integram a Plataforma RLL devem respeitar os princípios da independência, imparcialidade e transparência, bem como ser efetivos, rápidos e justos. O Regulamento RLL e a Diretiva RAL são, deste modo, complementares nos seus objetivos.

²² Artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento RLL.

²³ Os sistemas de transposição da Diretiva RAL no espaço europeu podem dividir-se em três categorias: *absoluto* (como ocorre em Portugal onde se nega a possibilidade de existência de entidades RAL não acreditadas), *coexistência* (de que o sistema espanhol é exemplo uma vez que permite que coexistam entidades RAL acreditadas e não acreditadas) e *implementação de uma marca de confiança* (sistema existente na Alemanha que só permite a utilização da marca de confiança por entidades acreditadas). Cfr. ESTEBAN DE LA ROSA, Fernando. La vertebración del régimen español de la mediación de consumo en el marco del Derecho europeo. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, n.º 25, setembro, 2017, pp. 17-31. Sobre a transposição da Diretiva RAL em diferentes Estados-Membros, veja-se, *inter alia*, AA.VV. *The New Regulatory Framework For Consumer Dispute Resolution*. Edit. Pablo Cortés. Oxford University Press, 2016.

²⁴ Artigo 19.º da Diretiva RAL. As entidades notificadas por cada Estado-Membro podem visualizar-se em <https://webgate.ec.europa.eu/odr/main/?event=main.adr.show> [consultado a 30 de dezembro de 2021].

A Diretiva RAL foi transposta para o ordenamento jurídico português pela Lei RAL de consumo – aprovada, como acima referido, pela Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro²⁵. Não obstante o efeito compilatório que esta Lei operou ao nível das prescrições normativas no âmbito dos meios extrajudiciais de resolução de conflitos de consumo, o certo é que o sistema português vigente nesta sede não sofreu mudanças significativas, uma vez que se mantém em funcionamento sem grandes alterações os já existentes centros de arbitragem de conflitos de consumo.

A nota mais significativa do diploma português é a implementação (pelo menos na forma tentada) de um sistema de acreditação que se pretende absoluto ou total, ou seja, de acordo com a Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, apenas as entidades acreditadas pela Direção Geral do Consumidor podem oferecer serviços de resolução de conflitos de consumo em Portugal e constar da lista de entidades RAL notificada à Comissão Europeia para integração na Plataforma RLL²⁶. Por forma a tornar efetivos os seus intentos, o legislador português estabeleceu sanções pecuniárias para o incumprimento dos requisitos legais definidos ou para as entidades que, sem autorização, promovam a resolução extrajudicial de litígios de consumo²⁷.

Constituem «entidades de RAL» “as que, independentemente da sua designação, se encontrem estabelecidas em Portugal e que possibilitem a resolução de litígios abrangidos pela presente lei, por meio de um dos procedimentos de RAL”²⁸, ou seja, mediação, conciliação e arbitragem²⁹. Neste momento integram a lista de entidades RAL comunicada pela Direção-Geral do Consumidor (DGC) à Comissão Europeia, conforme o artigo 17.º da Lei n.º 144/2015, todos os centros de arbitragem de conflitos de consumo acima indicados (quer de competência genérica, quer de competência especializada) e

²⁵ Referindo-se à transposição da Diretiva RAL para o ordenamento jurídico português, veja-se, entre outros, FROTA, Mário. O acesso à justiça: os meios alternativos de resolução de litígios de consumo. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. VI, n.º 22, junho, 2016, pp. 9-14; e CEBOLA, Cátia Marques. ADR 3.0 @ resolução online de conflitos de consumo em Portugal. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. VI, n.º 22, junho, 2016, pp. 65-92.

²⁶ Artigo 6.º, n.º 2, e artigo 16.º da Lei n.º 144/2015. Relativamente aos centros de arbitragem e de acordo com o artigo 24.º, n.º 2, da Lei n.º 144/2015, a não inscrição na lista de entidades RAL impede-os de exercer a sua atividade de resolução de litígios de consumo.

²⁷ Artigo 23.º da Lei n.º 144/2015.

²⁸ Artigo 3.º, alínea b), da Lei n.º 144/2015.

²⁹ Conforme estabelece o artigo 3.º, alínea i), da Lei n.º 144/2015.

ainda o Centro de Arbitragem da Universidade Autónoma de Lisboa e o Provedor do Cliente das Agências de Viagens e Turismo³⁰.

A opção legislativa portuguesa criou muitas dúvidas nesta matéria³¹. Por exemplo, é questionável se os mediadores privados podem aceitar mediar conflitos de consumo sem solicitarem à Direção-Geral do Consumidor a devida autorização nos termos da Lei RAL de Consumo³². Acresce que os CIACs - Centros de Informação Autárquica ao Consumidor – perderam as funções que assumiam ao nível da mediação de litígios de consumo.

Independentemente das críticas que se possam tecer, o certo é que a Lei n.º 144/2015 marca a intenção de promover em termos definitivos a resolução de conflitos de consumo em Portugal, através de organismos de elevada qualidade e mérito inegável, como sejam os centros de arbitragem de conflitos de consumo, sendo, por isso, de relevar.

Por outro lado, é também de relevar o esforço por parte dos vários centros de arbitragem de conflitos de consumo de, após a Lei n.º 144/2015, aprovarem um regulamento harmonizado que passou a estabelecer a aplicação, na sua quase totalidade, das mesmas regras procedimentais em todos os centros. Não obstante se manterem algumas diferenças³³, o regulamento harmonizado aprovado nesta sede permitiu uma maior uniformização de procedimentos, esbatendo-se as diferenças que poderiam coexistir na resolução de reclamações de consumo similares, dependendo do centro em que fossem submetidas. Sem embargo, continua a propugnar-se a aprovação de uma verdadeira lei RAL de

³⁰ Conforme informação disponibilizada no website do Centro Europeu do Consumidor (CEC) em Portugal [consultado 30 dezembro 2021]. Disponível em: <https://cec.consumidor.pt/ligacoes-uteis1111.aspx>.

³¹ Diferente da que foi prevista em Espanha na Lei 7/2017, de 2 de novembro, na qual se prescreve que apenas as entidades que pretendam integrar a Plataforma RLL devem obedecer aos requisitos legais e pedir a sua acreditação. Desta forma, poderão manter-se em funcionamento, sem qualquer alteração, as entidades RAL espanholas que não pretendam integrar a Plataforma RLL [artigo 2.º, alíneas *h* e *i*], da Lei 7/2017]. Sobre a Lei espanhola de transposição da Directiva RAL, veja-se, entre outros, ESTEBAN DE LA ROSA, Fernando. Régimen de la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo transfronterizos tras el nuevo marco europeo y la Ley 7/2017. *Arbitraje. Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, Vol. X, N.º 2, 2017, pp. 387-424.

³² Na verdade, em Portugal a Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, não exclui a mediação de consumo.

³³ Designadamente no que respeita à competência em razão do valor que se mantém nos 5.000 euros nos centros de arbitragem de conflitos de consumo de Coimbra e Lisboa, enquanto nos restantes centros ascende a 30.000 euros (alçada dos tribunais da Relação).

consumo³⁴ na qual se estabelecessem, pelo menos, regras procedimentais a vigorar de forma imperativa em todos os centros de arbitragem neste contexto, uma vez que a Lei n.º 144/2015, grosso modo, apenas passou a papel químico as previsões normativas da Diretiva RAL, perdendo a oportunidade para, nomeadamente, incorporar o procedimento arbitral e de mediação relativos à resolução de reclamações de consumo em Portugal, ou regulamentar figuras jurídicas específicas como a declaração de adesão genérica (que analisaremos adiante).

1.1. Das alterações introduzidas no modelo de financiamento dos centros de arbitragem de conflitos de consumo: a contribuição das entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais

A principal alteração introduzida na Lei RAL de consumo, desde a sua aprovação em 2015, verificou-se ao nível do modelo de financiamento dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, através da Lei n.º 14/2019, de 12 de fevereiro³⁵. Este diploma foi publicado na sequência da Proposta de Lei n.º 115/XIII³⁶, apresentada pelo Governo com o objetivo de “construir soluções novas e eficazes para promover e implementar uma rede nacional de arbitragem de consumo³⁷ plenamente eficaz, eficiente e de qualidade, constituída por entidades de resolução alternativa de litígios de consumo com estruturas administrativas e financeiras equilibradas”.

³⁴ Tal como defendemos em CEBOLA, Cátia Marques. Mediação e Arbitragem de Conflitos de Consumo: panorama português, *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. II, n.º 6, junho, 2012, pp. 11-46.

³⁵ Antes desta data, a Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, apenas tinha sido alterada pelo DL n.º 102/2017, de 23 de agosto, o qual modificou a redação do artigo 18.º no sentido de que o dever de informação dos consumidores relativamente às entidades de RAL apenas obriga “os fornecedores de bens ou prestadores de serviços estabelecidos em território nacional” (...) “que se encontram vinculados, por adesão ou por imposição legal decorrente de arbitragem necessária”. Até à publicação do DL n.º 102/2017, de 23 de agosto, qualquer estabelecimento ou agente económico que vendesse bens ou prestasse serviços a consumidores teria de cumprir este dever de informação, ainda que não estivesse depois vinculado a recorrer a uma entidade RAL.

³⁶ Publicada no Diário da Assembleia da República II Série-A, N.º 88/XIII/3, de 23 de março de 2018, pp. 29-36.

³⁷ Nos termos do artigo 3.º, alínea a), e artigo 4.º da Lei n.º 144/2015 a «Rede de arbitragem de consumo» “integra os centros de arbitragem de conflitos de consumo autorizados para prosseguir as atividades de informação, mediação, conciliação e arbitragem destes litígios” e “tem por objetivo assegurar a coordenação, a utilização de sistemas comuns e a harmonização dos procedimentos seguidos nas atividades de informação, mediação, conciliação e arbitragem de litígios de consumo, pelos centros de arbitragem de conflitos de consumo que agrupa”. Esta rede vem substituir a anterior «Rede Nacional de Centros de Arbitragem Institucionalizada» (RNCAI), criada pelo Decreto-Lei n.º 60/2011, de 6 de maio.

Nesta senda, modelo de financiamento dos centros de arbitragem de consumo introduzido passou a integrar uma parte fixa e outra variável³⁸:

i) a parte fixa é composta por financiamento atribuído pelo Estado, através da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ), e, em partes iguais, por cada entidade reguladora dos serviços públicos essenciais³⁹;

ii) a parte variável do financiamento é atribuída pelas entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais, a pagar trimestralmente e definida nos protocolos a celebrar com cada um dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, “*de acordo com a ponderação de objetivos de eficiência, eficácia, celeridade, transparência e acessibilidade e em razão do volume de processos abrangido pelo âmbito setorial de cada entidade reguladora dos serviços públicos essenciais*”⁴⁰. Assim, de acordo com o artigo 4.º-B da Lei RAL de consumo, as entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais e os centros de arbitragem de conflitos de consumo devem celebrar protocolos de cooperação, definindo, nomeadamente, os termos da prestação de apoio técnico e do financiamento variável. A 24 de julho de 2019 foram assinados os primeiros protocolos neste âmbito entre os sete centros de resolução alternativa de litígios de consumo (de competência genérica apoiados pelo Ministério da Justiça) e três entidades reguladoras (ER) dos serviços públicos essenciais - a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM), a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE), a Entidade Reguladora das Águas e Resíduos (ERSAR) e os centros de arbitragem que integram a Rede de Arbitragem de Consumo⁴¹.

³⁸ Artigo 4.º-A, n.º 1, alínea b), e n.º 2, da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro – Lei RAL de consumo. Este modelo de financiamento encontra-se, de resto, em consonância com as conclusões do Grupo de Trabalho criado em 2016 “para encontrar novas soluções para promover e implementar uma rede nacional de arbitragem de consumo eficaz e eficiente, constituída por entidades de resolução alternativa de litígios de consumo com estruturas administrativas e financeiras equilibradas”. Cfr. informação disponível em: <https://www.cniacc.pt/pt/noticias/elebracao-dos-protocolos-de-cooperacao-entre-as-entidades-reguladoras-dos-servicos-publicos-essenciais-e-os-centros-de-arbitragem-que-integram-a-rede-no-ambito-dos-conflitos-de-consumo-36> [consultado a 29 dezembro 2021].

³⁹ Artigo 4.º-A, n.º 3, da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro.

⁴⁰ Artigo 4.º-A, n.ºs 5 e 6, da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro. Nos termos do artigo 4.º-A, n.º 7, desta lei, a “*atribuição da totalidade da parte variável depende de o centro de arbitragem de conflitos de consumo, no ano precedente ao da atribuição do referido montante, ter cumprido os objetivos de qualidade de serviço e as obrigações decorrentes do protocolo*”.

⁴¹ Cfr. <https://www.consumidor.gov.pt/comunicacao/noticias/celebracao-de-protocolos-de-cooperacao-no-ambito-da-resolucao-de-conflitos-sobre-servicos-publicos-essenciais.aspx> [último acesso a 29.12.2021].

O financiamento por parte das entidades reguladoras já foi por nós propugnado⁴² e constitui, de facto, a melhor via para manter em pleno funcionamento os centros de arbitragem de conflitos de consumo e tornar efetiva a proteção dos direitos dos consumidores. Na verdade, se muito do trabalho de supervisão, controlo e até sancionamento de agentes económicos por parte das entidades reguladoras pode decorrer, designadamente, de reclamações efetuadas por consumidores junto dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, é de admitir que possa existir a transferência de verbas daquelas para estas entidades. Será preferível esta opção à adoção de mecanismos próprios de resolução extrajudicial de conflitos de consumo por parte das entidades reguladoras, situação que pode colocar em causa precisamente a sua posição de controlo e supervisão neutral, além de poder ficar preterida a sua independência aquando da resolução do litígio. Por outro lado, a atividade dos centros de arbitragem de conflitos de consumo em Portugal teve um enorme incremento após a previsão da arbitragem necessária no âmbito dos serviços públicos essenciais, o que também justifica o modelo de financiamento por parte das entidades reguladoras deste setor, nos termos explanados.

2. Da arbitragem necessária à adesão obrigatória aos centros de arbitragem de conflitos de consumos

O reforço da jurisdição dos centros de arbitragem de conflitos de consumo através da sua imposição obrigatória (ainda que apenas para os agentes económicos) é uma tendência que caracteriza o sistema português nesta sede no decorrer da última década.

Desta feita, em 2011 é introduzida a arbitragem necessária no âmbito dos serviços públicos essenciais, alargada em 2019 a todos os litígios de consumo até 5.000 euros⁴³.

Por outro lado, em 2017 o legislador introduziu um mecanismo de adesão obrigatório aos centros de arbitragem de conflitos de consumo por parte dos mutuantes relativamente aos contratos de crédito ao consumo e para habitação,

⁴² CEBOLA, Cátia Marques. Mediação e Arbitragem de Conflitos de Consumo: panorama português. *Revista Portuguesa de Direito do Consumo*, n.º 70, junho, 2012, p. 41, nr. 59.

⁴³ Na sequência, respetivamente, da alteração introduzida no artigo 15.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, pela Lei n.º 6/2011, de 10 de março, e no artigo 14.º, n.os 2 e 3, da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, pela Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto.

que traduzirá, na verdade, na consagração de mais uma situação de arbitragem obrigatória, ainda que neste contexto camouflada de adesão, com criticáveis limitações, como veremos seguidamente.

2.1. O Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho: limitações e efeitos gorados

Em termos europeus, já a Diretiva 2008/48/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008, relativa a contratos de crédito aos consumidores⁴⁴, prescrevia no seu artigo 24.^º que os Estados-Membros deveriam “assegurar a instauração de procedimentos extrajudiciais adequados e eficazes de resolução dos litígios de consumo relacionados com contratos de crédito, recorrendo, se necessário, a organismos existentes”. Portugal transpôs este dispositivo para o Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, que, no seu artigo 32.^º (hoje alterado), atribuiu à Direção-Geral do Consumidor e ao Banco de Portugal a incumbência de colaborarem na “implementação de mecanismos extrajudiciais adequados e eficazes para a resolução dos litígios de consumo relacionados com contratos de crédito e com o endividamento excessivo de consumidores”⁴⁵.

A Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação⁴⁶, no artigo 39.^º reiterou o dever de os Estados-Membros assegurarem “o estabelecimento de procedimentos adequados e eficazes de reclamação e recurso para a resolução extrajudicial de litígios de consumo com os mutuantes, os intermediários de crédito e os representantes nomeados em relação a contratos de crédito, utilizando as entidades já existentes, se for caso disso” e acrescentou que os Estados-Membros devem assegurar “que esses procedimentos se apliquem aos mutuantes e aos intermediários de crédito e abranjam as atividades dos representantes nomeados”. Na transposição desta norma, o legislador português no artigo 38.^º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 74-A/2017,

⁴⁴ Jornal Oficial L 133, de 22 de maio 2008.

⁴⁵ Analisando a evolução legal desta matéria, veja-se FROTA, Mário. Os mecanismos alternativos de resolução de litígios de consumo: imperativo europeu, seus reflexos em Portugal. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. VII, n.º 26, Bonjuris, 2017, pp. 255-256.

⁴⁶ Publicada no Jornal Oficial L 60, de 28 de fevereiro de 2014, tendo revogado a Diretiva 2008/48/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2008.

de 23 de junho, veio impor às entidades habilitadas a exercer, a título profissional, a atividade de concessão de crédito em Portugal (mutuantes)⁴⁷ a “adesão a, pelo menos, duas entidades que possibilitem a resolução alternativa de litígios, nos termos previstos na Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro”. A mesma prescrição foi inserida por este diploma no artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho, para os contratos de crédito ao consumo.

Com as referidas prescrições normativas, o legislador introduziu uma adesão obrigatória a duas entidades RAL por parte dos mutuantes no âmbito do crédito ao consumo e para habitação. Se à primeira vista tal intenção poderia parecer positiva, a mesma revela-se de parcisos efeitos práticos e suscetível de fomentar situações de discriminação injustificadas.

Por um lado, face à organização territorial dos centros de arbitragem de conflitos de consumo (como vimos supra), a adesão a apenas duas entidades RAL deixará desprotegidos todos os consumidores cujos conflitos não pertençam à área geográfica das entidades selecionadas pelos mutuantes. Recorrendo a um exemplo concreto, se a entidade bancária X aderir aos centros de arbitragem de conflitos de consumo do Porto e de Lisboa, apenas os consumidores que celebrem contratos de crédito ao consumo ou para habitação nas áreas geográficas destes centros ficarão abrangidos pela referida adesão plena. Os consumidores das restantes zonas do país ficarão dependentes da vontade do mutuante manifestada individualmente através de um compromisso arbitral celebrado aquando do surgimento de um concreto conflito⁴⁸. Ainda que os mutuantes confirmem a sua adesão ao CNIACC (com âmbito nacional), a proteção dos consumidores mutuários não acrescerá tendo em conta a competência supletiva que está subjacente à sua atividade, ou seja, se outro centro for competente o CNIACC não poderá receber a reclamação do consumidor. Acresce que, da consulta ao website do Banco de Portugal onde estão divulgadas as entidades RAL a que os mutuantes bancários foram

⁴⁷ De acordo com a alínea o) do n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho entende-se por mutuante “qualquer entidade habilitada a exercer, a título profissional, a atividade de concessão de crédito em Portugal, nos termos do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de dezembro (RGICSF), e das demais normas legais e regulamentares que regem a respetiva atividade”.

⁴⁸ No mesmo sentido CARVALHO, Jorge Moraes. Crédito ao Consumo e Crédito à Habitação. *Estudos de Direito Bancário I*. Coord. António Menezes Cordeiro, Januário da Costa Gomes, Miguel Brito Bastos e Ana Alves Leal, Almedina, 2018, p. 324.

aderindo⁴⁹ é visível a adesão a centros de arbitragem não acreditados nos termos da Lei n.º 144/2015 e que, portanto, não constam da lista notificada à Comissão Europeia pela Direção-Geral do Consumidor, o que viola claramente as prescrições normativas quer do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, quer do Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho.

Por outro lado, a solução legal adotada é também criticável porque em causa estará uma «adesão plena» ou «declaração de adesão genérica» que se concretiza na celebração de um contrato com os centros de arbitragem escolhidos, nos termos do qual o mutuante se vinculará a aceitar a competência de tais entidades arbitrais para os litígios que surjam no âmbito da sua atividade de concessão de crédito, podendo os consumidores aceitar ou não a resolução do litígio através desse centro. A declaração de adesão genérica respeita, portanto, ao agente económico que a subscreve, sendo publicitada nos estabelecimentos comerciais aderentes através da colocação de um símbolo específico ou publicitação nos websites respetivos, tentando-se granjear a confiança dos consumidores pela imagem de credibilidade que proporciona.

Ora, tal figura, não estando regulada legalmente de forma expressa⁵⁰, levanta muitas dúvidas sobre os seus efeitos obrigatórios ou vinculativos, ou seja, é questionável se o consumidor pode impor a resolução do seu conflito por arbitragem no centro a que o mutuante aderiu⁵¹. Jorge Moraes Carvalho e Joana Campos Carvalho qualificam a adesão plena como uma proposta contratual, implicando “que o consumidor tem o direito potestativo de aceitar a proposta de convenção de arbitragem e, posteriormente, o direito potestativo (decorrente do contrato) de submeter o seu litígio a arbitragem”, não podendo, portanto, o

⁴⁹ Cfr. <https://cliente Bancario.bportugal.pt/pt-pt/resolucao-litigios-instituicoes> [consultado a 30 dezembro 2021].

⁵⁰ A Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, refere-se apenas no artigo 18.º, n.º 2, à possibilidade de os fornecedores de bens ou prestadores de serviços estabelecidos em território nacional poderem vincular-se a uma entidade RAL “por adesão”, mas nenhuma norma dedica à sua regulamentação, ao contrário do que se verifica em Espanha nos artigos 25.º e seguintes do Real Decreto 231/2008, de 15 de fevereiro, que regula o Sistema Arbitral de Consumo neste ordenamento jurídico.

⁵¹ A previsão legal em análise é até duvidosa do ponto de vista constitucional uma vez que em causa estará uma restrição ao direito fundamental consagrado no artigo 20.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) de acesso aos tribunais judiciais, matéria da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo (integrando a reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, nos termos do artigo 165.º da CRP). Assim sendo, tal solução normativa deveria ter sido consagrada por Lei ou por Decreto-Lei mas neste caso apenas sob a égide da devida autorização da Assembleia da República, o que não se verificou no caso do Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho.

mutuante desistir ou recusar a submissão do litígio ao centro a que aderiu previamente. Já Mariana França Gouveia e Dário Moura Vicente consideram-na uma promessa pública, pelo que o consumidor apenas teria “um direito subjetivo a que a empresa emita uma proposta de convenção arbitral”⁵². Tais dúvidas doutrinais e a ausência da regulamentação legal da figura da «adesão plena» convocariam que o legislador tivesse optado por outra solução como, por exemplo, a introdução da arbitragem necessária ou obrigatória de forma unilateral para os mutuantes no âmbito da concessão de crédito ao consumo e para habitação, à semelhança do que ocorre para os serviços públicos essenciais, como já mencionámos e que a seguir analisaremos de forma mais detalhada.

Outra solução poderia ter passado pela obrigatoriedade de introduzir nos contratos de crédito ao consumo e para habitação uma cláusula arbitral nos termos da qual todos os litígios decorrentes do contrato celebrado com o consumidor deverem ser解决ados primeiramente através de um qualquer centro de arbitragem de conflitos de consumo ou de uma entidade RAL. Com efeito, de acordo com o artigo 13.º da Lei n.º 144/2015 os “acordos efetuados entre consumidores e fornecedores de bens ou prestadores de serviços no sentido de recorrer a uma entidade de RAL, celebrados antes da ocorrência de um litígio e através de forma escrita, não podem privar os consumidores do direito que lhes assiste de submeter o litígio à apreciação e decisão de um tribunal judicial”⁵³. Assim, tal cláusula apenas vincularia o mutuante, permitindo que o consumidor pudesse optar pela via que considerasse preferível e, deste modo, evitar-se-iam os constrangimentos oriundos das dificuldades de aplicação da figura da adesão plena ou declaração de adesão genérica.

3. Da arbitragem de consumo necessária: impacto no contexto português

⁵² Referindo a divergência doutrinária aqui resumida, veja-se CARVALHO, Jorge Moraes e CARVALHO, Joana Campos. Problemas Jurídicos da Arbitragem e da Mediação de Consumo. *RED - Revista Electrónica de Direito*, n.º 1, fevereiro, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2016, pp. 7-11 [consultado 30 dezembro 2021]. Disponível em: <https://www.cje.up.pt/content/problemas-jur%C3%ADdicos-da-arbitragem-e-da-media%C3%A7%C3%A3o-de-consumo>.

⁵³ Tal norma corresponde ao prescrito no artigo 10.º da Diretiva RAL.

Analizando agora a arbitragem de consumo de cariz obrigatório, cumpre referir que o modelo arbitral inicialmente consagrado em Portugal assentava na sua total voluntariedade para ambas as partes, pelo que a submissão de um conflito a um centro de arbitragem nesta sede dependia da vontade do consumidor e do agente económico manifestada quer através de cláusulas compromissórias, introduzidas nos contratos celebrados entre ambos, quer em compromissos arbitrais subscritos após o surgimento do conflito (artigo 1.º, n.º 3, da LAV), quer ainda através da adesão aos centros por parte dos agentes económicos, com posterior aceitação pelos consumidores, no âmbito da figura da declaração de adesão genérica, supra analisada.

Em 2011 o legislador português veio, todavia, alterar esta realidade ao introduzir a designada arbitragem necessária no âmbito dos serviços públicos essenciais, nos termos do artigo 15.º da Lei n.º 23/96, de 26 de julho, com a redação dada pela Lei n.º 6/2011, de 10 de março⁵⁴. Deste modo, após esta alteração, quando os utentes destes serviços sejam pessoas singulares e optem pela resolução do seu conflito através de um centro de arbitragem de conflitos de consumo, o operador económico não poderá recusar a sua competência. Trata-se, portanto, de uma situação de arbitragem necessária unilateral, que somente obriga o prestador do serviço, pelo que o consumidor mantém a possibilidade de escolher *ab initio* se prefere os tribunais judiciais ou os centros de arbitragem.

Em termos práticos, esta alteração legislativa ocasionou um incremento do número de processos nos centros de arbitragem de conflitos de consumo em Portugal em relação aos serviços públicos essenciais. Com efeito, considerando somente os sectores da água, eletricidade e gás, constata-se que em 2011 deram entrada nestes centros 322 processos quando, em 2017, esse número nos mesmos setores atingiu o máximo de 2.029 reclamações e, em 2020, situou-se em 939 processos entrados⁵⁵. Este aumento denota a importância da consagração legal da arbitragem obrigatória em matéria de serviços públicos

⁵⁴ Constituem serviços públicos essenciais, nos termos do elenco taxativo plasmado na Lei n.º 23/96, de 26 de julho, o fornecimento de água, de energia eléctrica, de gás natural e gases de petróleo liquefeitos canalizados, e ainda os serviços postais, de comunicações electrónicas, de recolha e tratamento de águas residuais, de gestão de resíduos sólidos urbanos, e, desde 2019, por força da alteração introduzida pela Lei n.º 51/2019, de 29 de julho, o serviço de transporte de passageiros.

⁵⁵ Estatísticas disponíveis em <http://www.siej.dgpj.mj.pt>.

essenciais na medida em que é legítimo deduzir-se que, sem esta disposição, a aceitabilidade dos prestadores de serviços públicos essenciais em Portugal para resolver estes conflitos nos centros de arbitragem seria menor. Este acréscimo de demanda implicou inclusive que alguns centros de arbitragem de conflitos de consumo se vissem na contingência de ter de aprovar a cobrança de taxas de utilização para conseguir assegurar financeiramente o seu funcionamento⁵⁶. Assim, se a introdução da arbitragem obrigatória no âmbito dos serviços públicos essenciais ampliou a procura aos centros de arbitragem de conflitos de consumo, também levantou o véu e deu maior visibilidade às fragilidades financeiras vivenciadas por estas estruturas e que motivaram, inclusive, a alteração do modelo de financiamento vigente, como supra analisado.

O equilíbrio económico dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, com o apoio financeiro protocolado com as entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais, permitiu que em 2019 a arbitragem necessária se alargasse a todos os conflitos de consumo até 5.000 euros, de acordo com a nova redação do artigo 14.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, introduzida pela Lei n.º 63/2019, de 16 de agosto. Com efeito, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º em referência, os “*conflitos de consumo de reduzido valor económico estão sujeitos a arbitragem necessária ou mediação quando, por opção expressa dos consumidores, sejam submetidos à apreciação de tribunal arbitral adstrito aos centros de arbitragem de conflitos de consumo legalmente autorizados*”. Concretiza o n.º 3 da mesma norma que “[c]onsideram-se conflitos de consumo

⁵⁶ Tais taxas não eram, todavia, uniformes entre os centros existentes uma vez que, sendo entidades privadas, nada obstava a que estabelecessem de forma isolada e diferenciada custos de utilização para os processos que tivessem de ser tramitados em cada centro, o que de facto se verificou. O problema levantado à época prendia-se com a circunstância de inexistir qualquer lógica concorrencial entre os vários centros de arbitragem de conflitos de consumo de competência genérica. Na verdade, os consumidores não têm a possibilidade de escolher o centro de arbitragem que lhes aprouver tendo em conta os limites territoriais da respetiva jurisdição. Em consequência, um conflito que tenha o seu epicentro em Coimbra não pode ser objeto de um processo de arbitragem no centro de arbitragem do Porto e vice-versa. O próprio CNIACC tem competência subsidiária, pelo que não pode receber uma reclamação de um consumidor quando outro centro for competente para conhecer da mesma. Assim, o mesmo conflito poderia estar sujeito a diferentes taxas dependendo do local onde se considerasse situado, o que gerava, consequentemente, situações discriminatórias e injustificadas relativamente aos consumidores que não podiam optar pelo centro que lhes fosse economicamente favorável. Sobre os critérios de determinação da competência em razão do território dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, veja-se, a título de exemplo, o artigo 5.º do Regulamento do CICAP [consultado 30 dezembro 2021]. Disponível em: <http://www.cicap.pt/cicap/estatutos-e-regulamentos/>.

de reduzido valor económico aqueles cujo valor não exceda a alçada dos tribunais de 1.^a instância”, atualmente fixada nos 5.000 euros.

Segundo Fernando Esteban de la Rosa a previsão de situações de arbitragem obrigatória em matéria de consumo pode conflitar com o plasmado na Diretiva RAL, na medida em que este diploma europeu “*parece excluir los métodos de solución en los que convergen dos circunstancias, a saber, el carácter obligatorio de la participación en el procedimiento ante una entidad RAL y el carácter vinculante de la decisión o, más exactamente, el hecho de que la decisión cierre la vía judicial*”⁵⁷.

Em Portugal a previsão da arbitragem necessária para conflitos de consumo parece ser comumente aceite, uma vez que o Tribunal Constitucional português não foi chamado a pronunciar-se sobre a sua previsão. Já o Tribunal Constitucional espanhol tem vindo a opor-se à previsão da obrigatoriedade da arbitragem de consumo, conforme se pronunciou na sentença 174/95, de 23 de novembro⁵⁸, ao considerar inconstitucional o artigo 38.^º, n.^º 2, da Lei 16/1987, sobre o transporte terrestre, que prescrevia a arbitragem para todos os conflitos de valor não superior a 500.000 pesetas, salvo se as partes acordassem o contrário; e, mais recentemente, no âmbito da sentença 1/2018, de 11 de janeiro⁵⁹ relativamente ao artigo 76.^º, alínea e), da Lei 50/1980, de 8 de outubro, que regula o contrato de seguro e nos termos do qual o segurado “*tendrá derecho a someter a arbitraje cualquier diferencia que pueda surgir entre él y el asegurador sobre el contrato de seguro*”. Ora, também quanto a esta norma o Tribunal Constitucional espanhol entendeu que a mesma violava o artigo 24 da Constituição uma vez que a impugnação do laudo arbitral apenas é possível por motivos formais, de acordo com os artigos 40.^º e seguintes da Lei 60/2003, de 23 de dezembro – Lei da arbitragem espanhola. Assim, segundo o entendimento deste órgão constitucional, relativamente ao ordenamento jurídico español “*no cabe duda de que una mera revisión formal sólo puede ser compatible con las exigencias del artículo 24 CE cuando la decisión arbitral es consecuencia de un*

⁵⁷ Cfr. ESTEBAN DE LA ROSA, Fernando. Régimen de las reclamaciones de consumo transfronterizas en el nuevo Derecho europeo de resolución alternativa y en línea de litigios de consumo. *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 69, n.^º 1, Madrid, 2017, p. 119 e nota de rodapé 30.

⁵⁸ Boletim Oficial Espanhol (BOE) n.^º 310, de 28 de dezembro de 1995, pp. 38-44.

⁵⁹ BOE n.^º 34, de 7 de fevereiro de 2018, pp. 14701-14732.

*verdadero y real convenio arbitral, entendido éste como la manifestación expresa de la voluntad de ambas partes de someterse a él y en consecuencia al laudo que se obtenga*⁶⁰.

Em Portugal e de acordo com o regulamento harmonizado dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, a sentença arbitral proferida nestas entidades RAL tem o mesmo caráter obrigatório e a mesma força executiva de uma sentença de um tribunal judicial, sendo suscetível de recurso se o valor do processo for superior ao da alçada do tribunal judicial de primeira instância e tiver sido decidida segundo o direito⁶¹. Acresce que, de acordo com o artigo 33.º, n.º 1, do Real Decreto 231/2008, de 15 de fevereiro, que regula o Sistema Arbitral de Consumo em Espanha, “[e]l arbitraje de consumo se decidirá en equidad, salvo que las partes opten expresamente por la decisión en derecho”. Ora, em Portugal vigora a regra diametralmente oposta⁶². Assim sendo, e existindo para todos os efeitos uma equiparação total entre a sentença arbitral proferida pelos centros de arbitragem de conflitos de consumo e uma sentença judicial, percebe-se que a constitucionalidade da arbitragem necessária nesta sede nunca tenha sido questionada⁶³.

⁶⁰ Analisando esta questão, veja-se, *inter alia*, CEBOLA, Cátia Marques. La resolución en línea de litigios de consumo en la nueva Plataforma europea ODR: perspectiva desde los sistemas español y portugués. *La resolución de conflictos de consumo*. Diretor Fernando Esteban de la Rosa. Aranzandi, 2018, pp. 369-393. Caracterizando o sistema espanhol de arbitragem de consumo em comparação com o sistema vigente em Portugal, veja-se CEBOLA, Cátia Marques. Mediación y arbitraje de consumo: una visión comparada de los modelos portugués y español. *IDP - Revista de Internet, Derecho y Política*, n.º 25, 2017, pp. 6-16.

⁶¹ Veja-se, por todos, o artigo 15.º, n.º 4, do Regulamento do CNIACC [consultado 30 de dezembro 2021]. Disponível em: <https://www.cniacc.pt/pt/regulamentos>.

⁶² Com efeito de acordo com o regulamento harmonizado dos centros de arbitragem de conflitos de consumo os árbitros decidem segundo o direito, “salvo se as partes acordarem que o conflito seja decidido segundo a equidade”. Veja-se, por todos, o artigo 14.º, n.º 9, do Regulamento do CNIACC [consultado 30 de dezembro 2021]. Disponível em: <https://www.cniacc.pt/pt/regulamentos>.

⁶³ Ao contrário do que aconteceu noutros contextos como na regulação do Tribunal Arbitral do Desporto, com jurisdição obrigatória. Neste caso o Tribunal Constitucional português no Acórdão n.º 230/2013, 24 de abril (publicado no DR, I Série, N.º 89, de 9 de maio de 2013) veio a considerar inconstitucional a sua primeira regulamentação, na medida em que não era admitido recurso das decisões arbitrais proferidas e, estando em causa um tribunal arbitral necessário, tal colocaria em causa o direito fundamental de acesso à justiça do artigo 20.º da Constituição. Desta forma, o Tribunal Constitucional não se opôs à criação de tribunais arbitrais necessários, tendo apenas considerado inconstitucional a previsão legal de inexistência de recurso das decisões do tribunal arbitral do desporto para os tribunais judiciais, por ser um tribunal arbitral necessário. Sobre a arbitragem necessária em Portugal, veja-se, entre outros, MEDEIROS, Rui. Arbitragem Necessária e Constituição. *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Artur Maurício*. Coimbra Editora, 2015, pp. 1301-1330; CARDOSO, António de Magalhães e NAZARÉ, Sara. A arbitragem necessária - natureza e regime: breves contributos para o desbravar de uma (também ela) necessária discussão. *Estudos de Direito da Arbitragem em Homenagem a Mario Raposo*, Universidade Católica Editora, 2015, pp. 33-55.

O impacto desta medida legislativa parece ser visível no aumento do número de processos que deram entrada nos centros de arbitragem de conflitos de consumo de competência genérica. Com efeito, em 2019 foram apresentadas 6.617 reclamações sendo que, em 2020, este número cresceu para 8.477 processos entrados. É certo que ainda não são totalmente claros os efeitos do contexto pandémico que se vive desde 2020, mas parece seguro que a introdução da arbitragem necessária para conflitos de consumo até 5.000 euros fez aumentar a procura por estas entidades RAL, sendo de presumir que o recurso a estes meios por parte de consumidores continuará a aumentar⁶⁴. A maior procura pelos centros de arbitragem de conflitos de consumo aliada à consagração da arbitragem necessária nos termos expostos, obriga a um cuidado acrescido quanto à sua operacionalização e funcionamento, para que o rigor processual se mantenha e a costumada justiça continue a ser apanágio destas entidades RAL.

4. A digitalização do sistema arbitral de consumo em Portugal: desafios futuros

Uma nota que tem vindo a caracterizar os centros de arbitragem de conflitos de consumo na última década é a sua lenta mas progressiva digitalização. A Diretiva RAL e o Regulamento RLL motivaram a incorporação de ferramentas digitais por parte destas entidades RAL, por força das obrigações a que ficaram adstritas após a publicação da Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro. Designadamente, passaram a ter de “assegurar que os procedimentos de RAL (...) estão disponíveis e facilmente acessíveis, tanto em linha (online) como por meios convencionais, para ambas as partes, independentemente do local onde se encontrem” (artigo 10.º, n.º 1, daquela Lei). Não obstante o prescrito legalmente, o certo é que a tramitação processual vigente nestes centros ainda decorre, comummente, em formato presencial. O contexto pandémico e os sucessivos confinamentos impostos em 2020 e 2021 poderão ter fomentado a realização de um maior número de julgamentos arbitrais através de plataformas

⁶⁴ A título de exemplo, vejam-se as considerações tecidas no Relatório de atividades do TRIAVE de 2020 [consultado 30 de dezembro 2021]. Disponível em: <https://www.triave.pt/wp-content/uploads/Relatorio-de-Atividades-2020.pdf>.

eletrónicas (como o zoom)⁶⁵, mas a estrutura e logística dos centros ainda é muito marcada pelos meios convencionais e pela presença física dos intervenientes processuais.

Encontram-se neste momento em operacionalização, por parte da DGPJ, dois projetos financiados por fundos europeus e que visam a reformulação dos sistemas de informação e de suporte à tramitação processual no contexto dos meios de resolução alternativa de litígios. O Projeto RAL+ visa “desenvolver uma nova plataforma informática para o funcionamento dos julgados de paz e dos centros de arbitragem de conflitos de consumo”⁶⁶. Concomitantemente, o projeto App móvel RAL+ permitirá, nos termos propostos, “o acesso em tempo real, a partir de qualquer lugar e dispositivo móvel, a ferramentas de identificação do tipo de meio RAL mais adequado para resolver um litígio em concreto, bem como da sua localização georreferenciada”⁶⁷.

Haverá que esperar pela operacionalização destes instrumentos para perceber das suas funcionalidades e vantagens. Se, de facto, esta plataforma e app se constituírem como um ponto único, baseado num *software user-friendly*, para que qualquer cidadão possa obter informações sobre todos os meios RAL disponíveis em Portugal (ou pelo menos os apoiados pelo Estado) e, consequentemente, poder selecionar o mecanismo mais adequado e competente para a resolução do seu conflito, então ter-se-ão dado passos importantes na promoção dos meios extrajudiciais existentes. Com efeito, a grande dispersão de vias para a resolução de litígios torna difícil ao cidadão comum perceber qual o meio pelo qual poderá optar. Basta pensar-se nas regras de competência territorial dos centros de arbitragem de conflitos de consumo para se perceber das dificuldades em determinar o centro competente. A criação de um único ponto de contacto cujo sistema eletrónico possa remeter automaticamente o processo para a entidade competente, ou indicar ao reclamante qual a entidade para a qual deve remeter a sua reclamação, torna inclusive mais fácil a sua divulgação e publicidade. Este é de resto o caminho

⁶⁵ Cfr. Relatório de atividades do CIAB de 2020 [consultado 30 de dezembro 2021]. Disponível em: <https://www.ciab.pt/pt/documents/download/fcc5a9ebcf3a98df7ff73ab234028caf>.

⁶⁶ Informação disponível em: <https://dgpj.justica.gov.pt/Instrumentos-de-Gestao/Projetos-cofinanciados-pela-UE/Plataforma-RAL-> [consultada 30 de dezembro 2021].

⁶⁷ Informação disponível em: [App RAL + | Justiça.gov.pt \(justica.gov.pt\)](https://www.legal.pt/app_ral_justica_gov_pt) [consultada 30 de dezembro 2021].

que tem vindo a ser trilhado em termos internacionais e de que o sistema Modria, de Colin Rule⁶⁸, ou a plataforma Belmed⁶⁹ para a mediação na Bélgica, são bons exemplos.

Notas finais

Deixámos aqui assinalados os principais marcos legislativos na evolução e implementação dos centros de arbitragem de conflitos de consumo em Portugal na última década.

Desde os anos 1990 até aos nossos dias, estes centros foram paulatinamente afirmando-se como atores imprescindíveis na resolução extrajudicial de conflitos de consumo e na administração da justiça nesta sede.

A introdução da arbitragem necessária no âmbito dos serviços públicos essenciais, posteriormente alargada a todos os conflitos de consumo até 5.000 euros, demonstrou a relevância da sua atuação e o papel fundamental na proteção e efetivação dos direitos dos consumidores. Na verdade, o aumento exponencial de processos nos centros de arbitragem de conflitos de consumo nestas matérias tornou claro que a obrigatoriedade da sua competência para os agentes económicos poderá constituir a única forma de os consumidores verem efetivados e protegidos os seus direitos.

Neste momento encontra-se em discussão a alteração do regulamento harmonizado vigente nos centros de arbitragem de conflitos de consumo. Espera-se que as modificações em debate possam contribuir para eliminar alguma da resistência ainda existente nos operadores forenses relativamente aos respetivos procedimentos. Sem preterir a simplicidade inherente ao seu funcionamento - e que se elogia uma vez que em causa estão meios processuais que se têm de caracterizar por serem acessíveis a qualquer consumidor - é necessário que as regras processuais concretizem de forma efetiva os princípios impreteríveis nesta sede.

⁶⁸ Sobre esta Plataforma, veja-se a entrevista a Colin Rule disponível em: https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/colin_rule_modria_os_for_odr.pdf [consultada 10 de setembro de 2021].

⁶⁹ Cfr. <https://economie.fgov.be/en/themes/online/belmed-online-mediation/alternative-dispute-resolution/forms-dispute-resolution/mediation/belmed-partners-approved/belgian-conflict-management> [consultado 10 de setembro de 2021].

A título de exemplo propugna-se pela alteração da norma que permite à parte reclamada “apresentar contestação escrita até 48 horas antes da hora marcada para a audiência ou oralmente na própria audiência, devendo as partes produzir toda a prova que considerem relevante”⁷⁰. Com efeito, a apresentação da contestação na audiência de julgamento pode dificultar a preparação desta diligência e até a produção de prova por parte do consumidor reclamante, tantas vezes desacompanhado de advogado ou solicitador. Assim, o prazo para apresentação da contestação deve ser estabelecido, pelo menos, com uma anterioridade de 10 dias face à data da audiência de julgamento.

Também o artigo 9.º respeitante à aplicação da mediação deve ser alterado para permitir a sua maior adequação à realidade existente nos centros de arbitragem de conflitos de consumo. Na verdade, a norma em causa remete para a Lei n.º 29/2013, de 19 de abril – a Lei da Mediação em Portugal – que pressupõe um contexto aplicativo que pode ser distinto do que é vivenciado nestas entidades RAL. A título de exemplo, a promoção da mediação em boa parte dos centros de arbitragem de conflitos de consumo não é levada a cabo por mediadores com formação específica e inscritos na lista de mediadores privados organizada pela DGPJ⁷¹. Assim sendo, o acordo que se obtenha em fase de mediação não terá força executiva nos termos do artigo 9.º, n.º 1, da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril, por estar preterida, desde logo, a predita exigência plasmada na alínea e) desta norma quanto à inscrição dos mediadores na referida lista. Desta feita, deve voltar a incorporar-se a regra vigente antes da aprovação do regulamento harmonizado nos termos da qual os acordos de mediação obtidos nos centros de arbitragem de conflitos de consumo devem ser

⁷⁰ Nos termos do regulamento harmonizado esta prescrição normativa corresponderá, na generalidade dos centros, ao artigo 14, n.º 5. Esta prescrição normativa não se encontra reproduzida em termos similares no regulamento do CNIACC que, de acordo com o seu artigo 14.º, n.º 2, estabelece que, uma vez recebido o requerimento de arbitragem, o centro “notifica o reclamado para, no prazo de 10 dias, caso ainda o não tenha feito, aderir à arbitragem e contestar”. Como indicado anteriormente, não obstante a discussão e esforço de negociação das normas processuais a incorporar no regulamento harmonizado por parte dos centros de arbitragem de conflitos de consumo, a uniformização de regras não é total, atendendo à natureza privada que caracteriza estas entidades e ao poder de conformarem e aprovarem individualmente o respetivo regulamento. Além da competência em razão do valor (nos termos já analisados neste trabalho), a redação do artigo 14.º não é uniforme em todos os regulamentos específicos adotados pelos centros de arbitragem de conflitos de consumo com base no preírito regulamento harmonizado.

⁷¹ Nos termos da Portaria n.º 344/2013, de 27 de novembro.

objeto de homologação por parte do juiz árbitro, adquirindo por esta via a sua força executiva.

A digitalização dos centros de arbitragem de conflitos de consumo deve também manter-se num caminho sem retorno. Aplaudem-se os projetos atualmente em construção relativamente à plataforma e app RAL+ uma vez que os mesmos colocam a tecnologia ao serviço da justiça. Com efeito, as ferramentas digitais devem contribuir para progressivamente se incorporar uma análise holística do sistema jurídico em termos estruturais e prático-procedimentais⁷², baseada num modelo circular assente em três funções e fases essenciais: i) em primeiro lugar os cidadãos devem ter fácil acesso a informação sobre os seus direitos, por forma a prevenirem-se litígios emergentes do desconhecimento dos regimes legais aplicáveis em determinada situação; ii) depois, se o esclarecimento jurídico não evita que um conflito surja, devem-lhe ser disponibilizadas em primeira linha vias consensuais de resolução de litígios que, sendo céleres e autocompositivas, permitem que os sujeitos jurídicos possam conformar por eles próprios a solução para a sua contenda; iii) por último, se um acordo não for possível, seguir-se-á o recurso a meios processuais heterocompositivos que, ao incorporarem ferramentas tecnológicas, não só estarão mais próximos e acessíveis aos cidadãos, como permitirão que o sistema obtenha dados estatísticos sobre as contendas que alcançam esta fase e sobre as razões da conflitualidade emergente em cada contexto jurídico, por forma a poderem fomentar-se eventuais alterações legislativas nesse âmbito e melhorar-se a informação jurídica disponível na primeira fase deste modelo que se aqui se defende⁷³.

Desta forma, o sistema jurídico será entendido como um todo no qual a resolução de conflitos espelha os impactos da aplicação do direito material, por forma a motivar a sua eventual alteração e, consequentemente, evitar ou reduzir a conflitualidade identificada. Direito material e adjetivo devem ser construídos como um todo global através de vasos intercomunicantes, pois só uma conceção

⁷² Cfr. HODGES, Christopher. *Delivering Dispute Resolution. A Holistic Review of Models in England and Wales*. Beck/Hart Publishing, 2019.

⁷³ Cfr. CEBOLA, Cádia Marques; MESQUITA, Lurdes. Una plataforma online para el proceso europeo de escasa cuantía: análisis y propuesta holística. *Justicia Digital, Mercado Y Resolución De Litigios De Consumo. Innovación en el diseño del acceso a la justicia*. Thomson Reuters, 2021, pp. 61-87.

holística do sistema jurídico permitir-nos-á enfrentar os desafios colocados ao direito neste novo milénio.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AA.VV. *The New Regulatory Framework For Consumer Dispute Resolution*. Edit. Pablo Cortés. Oxford University Press, 2016.

CARDOSO, António de Magalhães e NAZARÉ, Sara. A arbitragem necessária - natureza e regime: breves contributos para o desbravar de uma (também ela) necessária discussão. *Estudos de Direito da Arbitragem em Homenagem a Mario Raposo*, Universidade Católica Editora, 2015, pp. 33-55.

CARVALHO, Jorge Moraes e CARVALHO, Joana Campos. Problemas Jurídicos da Arbitragem e da Mediação de Consumo. *RED - Revista Electrónica de Direito*, n.º 1, fevereiro, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2016, [consultado 30 dezembro 2021]. Disponível em: <https://www.cje.up.pt/content/problemas-jur%C3%ADdicos-da-arbitragem-e-da-media%C3%A7%C3%A3o-de-consumo>.

CARVALHO, Jorge Moraes; PINTO-FERREIRA, João Pedro; CARVALHO, Joana Campos. *Manual de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*, Coimbra: Almedina, 2017.

CARVALHO, Jorge Moraes. Crédito ao Consumo e Crédito à Habitação. *Estudos de Direito Bancário I*. Coord. António Menezes Cordeiro, Januário da Costa Gomes, Miguel Brito Bastos e Ana Alves Leal, Coimbra: Almedina, 2018, pp. 297-329.

CEBOLA, Cátia Marques. Mediação e Arbitragem de Conflitos de Consumo: panorama português, *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. II, n.º 6, junho, 2012, pp. 11-46.

_____ ADR 3.0 @ Resolução Online de Conflitos de Consumo em Portugal. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. V, n.º 22, Curitiba: Bonijuris, junho 2016, pp. 65-92.

_____ The Implementation of the Consumer ADR Directive in Portugal: The Necessary Reform or Missed Opportunity?. *The New Regulatory Framework for Consumer Dispute Resolution*. Editor Pablo Cortés. Oxford University Press, 2016, pp. 251-273.

_____ Mediación y arbitraje de consumo: una visión comparada de los modelos portugués y español. *IDP - Revista de Internet, Derecho y Política*, n.º 25, 2017, pp. 6-16.

_____ La resolución en línea de litigios de consumo en la nueva Plataforma europea ODR: perspectiva desde los sistemas español y portugués. *La resolución de conflictos de consumo*. Director Fernando Esteban de la Rosa. Aranzandi, 2018, pp. 369-393.

_____ A Plataforma ODR na União Europeia: 5 anos depois e um longo caminho ainda a percorrer. *Atas do Congresso Internacional: Meios de Resolução Alternativa de Litígios Online*. JusGov (forthcoming).

CEBOLA, Cátia Marques; MESQUITA, Lurdes. Una plataforma online para el proceso europeo de escasa cuantía: análisis y propuesta holística. *Justicia Digital, Mercado Y Resolución De Litigios De Consumo. Innovación en el diseño del acceso a la justicia*. Thomson Reuters, 2021, pp. 61-87.

CORTÉS, Pablo. A New Regulatory Framework For Extra-Judicial Consumer Redress: Where We Are And How To Move Forward. *Legal Studies*, Vol. 35, n.º 1, 2015, pp. 114-141.

ESTEBAN DE LA ROSA, Fernando. La vertebración del régimen español de la mediación de consumo en el marco del Derecho europeo. *Revista de los Estudios de Derecho y Ciencia Política*, n.º 25, setembro, 2017, pp. 17-31.

_____ Régimen de la resolución alternativa y en línea de litigios de consumo transfronterizos tras el nuevo marco europeo y la Ley 7/2017. *Arbitraje. Revista de Arbitraje Comercial y de Inversiones*, Vol. X, N.º 2, 2017, pp. 387-424.

_____ Régimen de las reclamaciones de consumo transfronterizas en el nuevo Derecho europeo de resolución alternativa y en línea de litigios de consumo. *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 69, n.º 1, Madrid, 2017, pp. 109-137.

FROTA, Mário. O acesso à justiça: os meios alternativos de resolução de litígios de consumo. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. VI, n.º 22, junho, 2016, pp. 9-14.

_____ Os mecanismos alternativos de resolução de litígios de consumo: imperativo europeu, seus reflexos em Portugal. *Revista Luso-Brasileira de Direito do Consumo*, Vol. VII, n.º 26, Curitiba: Bonijuris, 2017, pp. 249-319.

HODGES, Christopher. *Delivering Dispute Resolution. A Holistic Review of Models in England and Wales*. Beck/Hart Publishing, 2019.

LIZ, Jorge Pegado. *Conflitos de Consumo: uma perspetiva comunitária de defesa dos consumidores*. Lisboa: Centro de Informação Jacques Delors, 1998.

MEDEIROS, Rui. Arbitragem Necessária e Constituição. *Estudos em Homenagem ao Conselheiro Artur Maurício*. Coimbra Editora, 2015, pp. 1301-1330.

Data de submissão do artigo: 07/08/2021

Data de aprovação do artigo: 24/03/2022

Edição e propriedade:

Universidade Portucalense Cooperativa de Ensino Superior, CRL

Rua Dr. António Bernardino de Almeida, 541 - 4200-072 Porto

Email: upt@upt.pt