

## Resolução Alternativa de Litígios de Consumo por Entidades Reguladoras

Jorge Morais Carvalho

Professor da Faculdade de Direito da Universidade NOVA de Lisboa

Investigador do CEDIS

Diretor do NOVA Consumer Lab

**Sumário:** 1. Introdução; 2. Enquadramento da resolução alternativa de litígios de consumo em Portugal; 3. Resolução alternativa de litígios no enquadramento legislativo das entidades reguladoras: 3.1. Lei-Quadro das Entidades Reguladoras; 3.2. Estatutos da ERSE; 3.3. Estatutos da AMT; 3.4. Estatutos da ANACOM; 3.5. Estatutos da ERSAR; 3.6. Estatutos da ASF; 3.7. Estatutos da CMVM e Código dos Valores Mobiliários; 3.8. Regime jurídico do mediador de crédito; 3.9. Síntese; 4. Reflexão sobre o papel das entidades reguladoras do regime jurídico da resolução alternativa de litígios de consumo; 5. Conclusão

### 1. Introdução

A resolução alternativa de litígios (RAL) compreende meios de resolução de controvérsias como a negociação, a mediação, a conciliação ou a arbitragem, entre outros<sup>1</sup>.

Os meios de RAL apresentam um importante traço em comum: uma abordagem alternativa em relação aos meios judiciais. Esta nova perspetiva pode passar pelo estímulo à resolução consensual do litígio, pelo papel atribuído às partes (no processo e/ou na solução) ou ainda por uma abordagem ao litígio baseada nos interesses das partes, ou seja, nas motivações subjacentes às suas pretensões. No entanto, estes meios apresentam também importantes diferenças entre si, como, por exemplo, o carácter consensual ou adjudicatório da solução alcançada.

---

<sup>1</sup> MARIANA FRANÇA GOUVEIA, *Curso de Resolução Alternativa de Litígios*, 3.<sup>a</sup> Ed., Almedina, Coimbra, 2015, p. 21; JORGE MORAIS CARVALHO, JOÃO PEDRO PINTO-FERREIRA & JOANA CAMPOS CARVALHO, *Manual de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*, Almedina, Coimbra, 2017, p. 13.

A RAL tem uma relevância crescente na resolução de litígios em muitos domínios e, em particular, nas relações de consumo. De facto, tendo em conta as especificidades dos litígios de consumo (designadamente, o seu valor médio reduzido), não se justifica, por regra, em especial na perspetiva do consumidor, o recurso aos tribunais judiciais. Desta forma, os meios de RAL, nomeadamente a mediação e a arbitragem, tornam-se decisivos para a salvaguarda das posições jurídicas das partes e para a manutenção das relações. Neste contexto, podemos falar de RALC, acrescentando ao acrónimo o “C” relativo à palavra “consumo”.

O objetivo deste artigo consiste em analisar em que medida as entidades reguladoras têm ou podem ter um papel relevante na RALC, quer atuando diretamente na resolução de litígios de consumo quer colaborando com as entidades de RALC. Pretende identificar-se o modelo para o qual tende a realidade portuguesa e refletir-se criticamente sobre esse modelo.

Para este efeito, começa-se por fazer um breve enquadramento da RALC em Portugal. Segue-se uma análise das normas que tratam da RAL no contexto legislativo das entidades reguladoras

## **2. Enquadramento da resolução alternativa de litígios de consumo em Portugal**

A RALC não é novidade em Portugal, tendo o primeiro centro de arbitragem de consumo (CACCL<sup>2</sup>) sido inaugurado em 1989.

O art. 14.º-1 da LDC<sup>3</sup> determina que “incumbe aos órgãos e departamentos da Administração Pública promover a criação e apoiar centros de arbitragem com o objetivo de dirimir os conflitos de consumo”. Ao Estado é, portanto, atribuído, por lei, desde 1996, um papel central no que respeita ao funcionamento do sistema de RALC.

---

<sup>2</sup> Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo de Lisboa.

<sup>3</sup> Lei de Defesa do Consumidor – Lei n.º 24/96, de 31 de julho (retificada pela Declaração de Retificação n.º 16/96, de 13 de novembro), alterada pela Lei n.º 85/98, de 16 de dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de abril, e pelas Leis n.ºs 10/2013, de 28 de janeiro, 47/2014, de 28 de julho, e 63/2019, de 16 de agosto.

Os princípios e regras a que devem obedecer a criação e o funcionamento de entidades privadas de resolução extrajudicial de conflitos de consumo foram regulados pelo DL 146/99<sup>4</sup> e pela Portaria 328/2000<sup>5</sup>. O DL 60/2011<sup>6</sup> veio criar a Rede Nacional de Centros de Arbitragem Institucionalizada (RNCAI). Estes três diplomas, que visavam, no essencial, harmonizar as regras de funcionamento dos centros de arbitragem de consumo, não chegaram a ter aplicação prática relevante, tendo sido revogados pelo art. 25.º da Lei 144/2015<sup>7</sup>.

A nível europeu, destacam-se, em 2013, a aprovação da Diretiva RALC<sup>8</sup> e do Regulamento RLL<sup>9</sup>.

A Diretiva RALC foi transposta para a ordem jurídica interna pela já referida Lei 144/2015, que estabelece os princípios e as regras a que deve obedecer o funcionamento das entidades de RALC e o enquadramento jurídico das entidades de RALC em Portugal que funcionam em rede. Este é um dos principais diplomas em matéria de RALC em Portugal, embora se deva assinalar que as intervenções legislativas neste domínio não têm normalmente em conta o complexo normativo, dificultando a compreensão do sistema como um todo. Este problema, apesar de constituir um desafio muito interessante para o intérprete, cria alguma incerteza aos destinatários das matérias reguladas, situação particularmente preocupante se tivermos em conta que as questões que aqui são tratadas têm uma relação direta com o direito de acesso ao direito e à tutela jurisdicional efetiva (art. 20.º da Constituição da República Portuguesa).

Neste breve enquadramento da RALC em Portugal é importante assinalar que a lei também impõe, em determinadas áreas, por vias diversas, a participação dos profissionais em procedimentos de RALC.

---

<sup>4</sup> Decreto-Lei n.º 146/99, de 4 de maio, revogado pela Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro.

<sup>5</sup> Portaria n.º 328/2000, de 9 de junho, revogada pela Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro.

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 60/2011, de 6 de maio, revogado pela Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro.

<sup>7</sup> Lei n.º 144/2015, de 8 de setembro, alterada pelo Decreto-Lei n.º 102/2017, de 23 de agosto, e pela Lei n.º 14/2019, de 12 de fevereiro.

<sup>8</sup> Diretiva n.º 2013/11/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativa à resolução alternativa de litígios de consumo.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) n.º 524/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, sobre a resolução de litígios de consumo em linha.

Em primeiro lugar, prevê-se um direito potestativo do consumidor à arbitragem<sup>10</sup>. Num primeiro momento, este direito encontrava-se circunscrito aos contratos de prestação de serviços públicos essenciais (art. 15.º-1 da Lei 23/96). Recentemente, a Lei 63/2019, de 16 de agosto, veio alterar a LDC, determinando que “os conflitos de consumo de reduzido valor económico [aqueles cujo valor não exceda a alçada dos tribunais de 1.ª instância, ou seja, os € 5000] 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”. Estes centros constam de uma lista de entidades de RALC elaborada pela Direção-Geral do Consumidor (DGC), nos termos do art. 17.º da Lei 144/2015.

Em segundo lugar, a lei impõe em alguns casos a adesão plena a entidades de RALC<sup>11</sup>. Assim, devem aderir a pelo menos duas entidades os prestadores de serviços de pagamento e os emitentes de moeda eletrónica (art. 144.º do DL 91/2018<sup>12</sup>) e os mutuantes no crédito ao consumo (art. 32.º-2 do DL 133/2009<sup>13</sup>, na redação dada pelo DL 74-A/2017) e no crédito à habitação (art. 38.º-2 do DL 74-A/2017<sup>14</sup>).

Note-se que estes últimos preceitos, que impõem a adesão a dois centros de arbitragem de conflitos de consumo, parecem não ter em conta o sistema português de RALC, que se centra, essencialmente, em centros de arbitragem de conflitos de consumo com competência territorial definida. Ora, se os centros têm a sua competência definida em função do território, a adesão

---

<sup>10</sup> Sobre este direito, v. JORGE MORAIS CARVALHO, JOÃO PEDRO PINTO-FERREIRA & JOANA CAMPOS CARVALHO, *Manual de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*, cit., pp. 183 e segs..

<sup>11</sup> Para um enquadramento jurídico da figura da adesão plena, v. JORGE MORAIS CARVALHO, JOÃO PEDRO PINTO-FERREIRA & JOANA CAMPOS CARVALHO, *Manual de Resolução Alternativa de Litígios de Consumo*, cit., pp. 177 e segs..

<sup>12</sup> Decreto-Lei n.º 91/2018, de 12 de novembro.

<sup>13</sup> Decreto-Lei n.º 133/2009, de 2 de junho (retificado pela Declaração de Retificação n.º 55/2009, de 31 de julho), alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 72-A/2010, de 18 de junho, 42-A/2013, de 28 de março, e 74-A/2017, de 23 de junho.

<sup>14</sup> Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho, alterado pela Lei n.º 32/2018, de 18 de julho

a dois centros significa que apenas os consumidores que celebrem contratos nesses dois locais serão beneficiados pela vinculação dos mutuantes. Parece-nos que não é adequado um regime que permite uma discriminação em função do território, deixando nas mãos do mutuante a opção de quais as regiões que pretende privilegiar<sup>15</sup>. É este, contudo, o regime vigente. Com a previsão de um direito potestativo à arbitragem em todos os litígios de consumo de valor inferior ou igual a € 5000 a questão fica, no entanto, parcialmente resolvida, sendo essa a base da vinculação do profissional à arbitragem e não a adesão plena.

Nos próximos pontos, analisa-se em que medida as entidades reguladoras podem ser entidades de RALC e qual o modelo adotado em Portugal quanto ao seu papel neste domínio.

### **3. Resolução alternativa de litígios no enquadramento legislativo das entidades reguladoras**

Além da sua função de supervisão, prevenindo, corrigindo e sancionando práticas dos seus regulados, as entidades reguladoras podem ter um papel na resolução de litígios de consumo concretos, iniciados por um consumidor contra um profissional.

Este papel é, no entanto, muito diversificado, não havendo práticas homogêneas ou sequer aproximadas entre as diferentes entidades reguladoras.

---

<sup>15</sup> Note-se que, em matéria de crédito à habitação, o art. 39.º-1 da Diretiva 2014/17/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos de crédito aos consumidores para imóveis de habitação, impõe aos Estados-Membros que garantam a existência de procedimentos de RALC adequados e eficazes, estabelecendo que “os Estados-Membros asseguram que esses procedimentos se apliquem aos mutuantes e aos intermediários de crédito e abrangam as atividades dos representantes nomeados”. O considerando (77) esclarece que “os Estados-Membros deverão assegurar que a participação nesses procedimentos alternativos de resolução de litígios não seja facultativa para os mutuantes e os intermediários de crédito”. Sobre esta questão, v. ISABEL MENÉRES CAMPOS & JORGE MORAIS CARVALHO, “Mortgage Credit in Portugal”, in *EuCML – Journal of European Consumer and Market Law*, n.º 5, 2017, pp. 219-222.

### 3.1. Lei-Quadro das Entidades Reguladoras

A Lei-Quadro das Entidades Reguladoras (LQER) foi aprovada pela Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 12/2017, de 2 de maio, e 71/2018, de 31 de dezembro.

O art. 47.º trata da proteção do consumidor, determinando o n.º 1 que “incumbe às entidades reguladoras a adequada promoção da defesa dos serviços de interesse geral e da proteção dos direitos e interesses dos consumidores nas áreas de atividade económica sobre a qual incide a respetiva atuação”. O n.º 3 enuncia especificamente as ideias estruturantes da atividade das entidades reguladoras no que respeita aos litígios sujeitos à sua regulação, nomeadamente entre os operadores e os consumidores, cabendo-lhes, entre outros aspetos, “dinamizar e cooperar com os mecanismos alternativos de resolução de conflitos existentes ou, em colaboração com outras entidades, promover a criação de outros mecanismos” e “promover o tratamento das reclamações através de mediação, conciliação ou arbitragem, em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos”.

O art. 40.º-4-a) determina que, “nos termos e limites dos respetivos estatutos, quando lhes sejam atribuídos poderes de mediação, compete às entidades reguladoras [...] divulgar a arbitragem voluntária para a resolução de conflitos e disponibilizar serviços de mediação de conflitos”.

A lei atribui, assim, um papel central às entidades reguladoras no que respeita à resolução dos litígios de consumo que surgem no âmbito do setor regulado. Apesar de o art. 47.º da LQER parecer admitir a possibilidade de as entidades reguladoras promoverem, por si próprias, a resolução de litígios por arbitragem, uma leitura sistemática dos dois preceitos citados aponta no sentido de que, no que respeita à mediação, podem ser as entidades reguladoras a disponibilizar os respetivos serviços, mas, em sede de arbitragem, às entidades reguladoras cabe essencialmente um papel de apoio e/ou divulgação<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, “Arbitragem e Regulação (A Arbitrabilidade dos Conflitos Regulatórios)”, in *Revista Internacional de Arbitragem e Conciliação*, Vol. VII, 2014, pp. 65-86, p. 77, admite que o preceito se refira “ao exercício da arbitragem pelas

### 3.2. Estatutos da ERSE

Na concretização da LQER, os Estatutos da ERSE (Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos), aprovados pelo DL 97/2002<sup>17</sup>, preveem, no art. 3.º-2-u), que constitui atribuição da ERSE “promover a realização da arbitragem entre os operadores e os consumidores, nos termos da legislação aplicável, com vista à resolução de litígios”.

Nos termos do art. 20.º-1-a), “no exercício das suas competências em matéria de resolução de conflitos [...] cabe à ERSE efetuar ações de conciliação e mediação ou promover o recurso à arbitragem sempre que tal esteja previsto na lei ou mediante solicitação dos interessados”.

Em matéria de arbitragem, conforme resulta do art. 22.º-1, “compete à ERSE fomentar a arbitragem para a resolução de litígios emergentes dos contratos entre as entidades intervenientes nos setores regulados e os consumidores, designadamente entre estes e os comercializadores no âmbito do fornecimento de energia, assegurando aos consumidores os meios para a sua realização”. A utilização do advérbio “designadamente” parece apontar no sentido de não se excluir, à partida, a promoção da resolução por via arbitral dos litígios entre os consumidores e os distribuidores no âmbito do fornecimento de energia.

Se não é claro neste preceito qual o nível de intervenção que a ERSE deve ter na resolução destes litígios, o art. 23.º-2 dos Estatutos abre, tal como o já referido art. 47.º da LQER, duas possibilidades: (i) a promoção da criação de novos centros de arbitragem; (ii) a celebração de protocolos com centros de arbitragem existentes.

Ao contrário do que sucede com a arbitragem, a ERSE tem uma longa tradição na resolução de litígios de consumo através de mediação. O Regulamento de Mediação e Conciliação de Conflitos da ERSE foi aprovado

---

entidades reguladoras”. Inclina-se o autor, no entanto, referindo-se ao art. 47.º-3-d), para concluir “no sentido da sua insuficiência para, sem mais, habilitar as entidades reguladoras autorizadas a exercerem funções arbitrais e a atuarem como tribunais arbitrais”.

<sup>17</sup> Decreto-Lei n.º 97/2002, de 12 de abril, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 212/2012, de 25 de setembro, 84/2013, de 25 de junho, 57-A/2018, de 13 de julho, e 76/2019, de 3 de junho.

pelo Despacho n.º 22674-A/2002, de 11 de outubro (publicado no DR, 2.ª Série, de 22 de outubro), sendo os procedimentos gratuitos para as partes.

A ERSE foi, aliás, a única entidade reguladora reconhecida pela DGC como entidade de RALC, para efeito da Lei 144/2015. Se, numa primeira fase, a ERSE constava da lista de entidades de RALC, em momento posterior a situação alterou-se, não estando neste momento incluída na referida lista.

### 3.3. Estatutos da AMT

Os Estatutos da AMT (Autoridade da Mobilidade e dos Transportes)<sup>18</sup> determinam que, “no exercício das suas competências em matéria de resolução de conflitos entre as entidades sujeitas à regulação da AMT, ou entre eles e os seus clientes ou terceiros, cabe à AMT [...] efetuar ações de conciliação” [art. 38.º-1-a)].

Concretiza-se, neste preceito, a norma do art. 40.º-4-a), estabelecendo-se que a AMT deve promover a conciliação de litígios.

Já foi, entretanto, aprovado o Regulamento de Mediação e Conciliação no âmbito da resolução extrajudicial de conflitos em matéria de transportes – Regulamento n.º 565/2018, de 26 de julho (publicado no DR, 2.ª Série, de 21 de agosto).

Nos termos do art. 5.º-2 do Regulamento, “a mediação e a conciliação são tendencialmente gratuitas e podem ser realizadas diretamente pela AMT, por um ou mais funcionários designados para o efeito, ou por uma entidade terceira indicada por esta Autoridade, devidamente habilitada para proceder à mediação e à conciliação”. Admite-se, por esta via, a subcontratação de uma entidade terceira – porventura, um centro de arbitragem de consumo – para este efeito, não sendo, neste caso, a AMT a promover diretamente a resolução do litígio.

Embora não sendo feita qualquer referência expressa à Lei 144/2015, várias disposições deste Regulamento são claramente inspiradas nesse diploma (v., por exemplo, arts. 8.º-1 ou 12.º).

---

<sup>18</sup> Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, retificado pela Declaração de Retificação n.º 33/2014, de 2 de julho, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 8/2015, de 2 de fevereiro.

### 3.4. Estatutos da ANACOM

O Decreto-Lei n.º 39/2015, de 16 de março, que aprovou os Estatutos da ANACOM (Autoridade Nacional de Comunicações), prevê, no seu art. 4.º-1, que a ANACOM deve optar entre estabelecer protocolos de cooperação com entidades de RALC ou, *em alternativa*, constituir “entidades que tenham por objeto a resolução extrajudicial de conflitos de carácter especializado no setor das comunicações, tendo por fim promover a resolução de conflitos entre as entidades sujeitas à sua regulação e os consumidores e demais utilizadores finais de comunicações eletrónicas e postais”. Trata-se da solução constante, como já se referiu, no art. 47.º da LQER.

Nos termos do art. 4.º-3 do DL 39/2015, “competem à ANACOM definir o apoio logístico, financeiro, técnico e humano a prestar [...] e, bem assim, divulgar os mecanismos de resolução de conflitos em causa e promover a adesão das entidades sujeitas à sua regulação aos mesmos”. O efeito útil não pode ser esvaziado pelas regras do n.º 3, pelo que se impõe que o apoio dado pela ANACOM seja efetivo. O setor das comunicações eletrónicas, tal como o da energia, é um dos principais focos de litigiosidade de consumo, estando na liderança das estatísticas dos centros de arbitragem, pelo que o apoio a dar a estes centros, se a opção da ANACOM não for fomentar a criação de um centro especializado, tem de ser, numa perspectiva de proporcionalidade, significativo.

O art. 8.º-1-j) dos Estatutos da ANACOM, aprovados em anexo ao já referido DL 39/2015, também estabelece que consta entre as atribuições da ANACOM “promover a resolução extrajudicial de conflitos entre entidades sujeitas à sua regulação e os consumidores e demais utilizadores finais, em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos, dinamizando e cooperando com os mecanismos extrajudiciais de resolução de conflitos existentes ou, por sua iniciativa ou em colaboração com outras entidades, criando outros mecanismos, cabendo-lhe promover a adesão das entidades sujeitas à sua regulação”.

Não existem outras normas nos Estatutos sobre a matéria.

### 3.5. Estatutos da ERSAR

Também os Estatutos da ERSAR (Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos), aprovados pela Lei n.º 10/2014, de 6 de março, determinam que, “no exercício das suas competências em matéria de resolução de conflitos entre as entidades reguladas ou entre estas e os utilizadores, cabe à ERSAR [...] efetuar ações de conciliação ou promover o recurso à arbitragem em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos, sempre que tal esteja previsto na lei ou mediante solicitação dos interessados” [art. 14.º-1-b)]<sup>19</sup>.

Nos termos do art. 14.º-5, “a ERSAR promove a criação de novos centros de arbitragem institucionalizada, podendo fazê-lo em colaboração com outras entidades, ou celebra protocolos com centros de arbitragem institucionalizada existentes, cabendo-lhe nesse caso definir os apoios logístico, financeiro, técnico e humano a prestar para o efeito e, bem assim, promover a adesão das entidades intervenientes nos setores regulados aos referidos centros de arbitragem”. Valem aqui as observações feitas a propósito dos Estatutos da ANACOM.

### 3.6. Estatutos da ASF

O art. 16.º-7 dos Estatutos da ASF (Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 1/2015, de 6 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 59/2018, de 2 de agosto, determina que, entre outros aspetos, “compete ao conselho de administração, no domínio do apoio aos tomadores de seguros, segurados, subscritores, participantes, beneficiários e lesados [...] promover a dinamização e cooperação com os mecanismos alternativos de resolução de conflitos existentes, designadamente mediante a celebração de protocolos com centros de arbitragem institucionalizada, cabendo-lhe, nesse caso, definir os apoios logístico, financeiro, técnico e humano a prestar para o efeito e, bem assim, promover a adesão das entidades in-

tervenientes no setor de atividade sob supervisão aos referidos centros de arbitragem” [art. 16.º-7-a)].

Aponta-se, neste caso, claramente no sentido de a entidade reguladora cooperar com as entidades de RAL existentes.

### **3.7. Estatutos da CMVM e Código dos Valores Mobiliários**

Nos termos do art. 6.º-6-b) dos Estatutos da CMVM (Comissão do Mercado de Valores Mobiliários), aprovados pelo Decreto-Lei n.º 5/2015, de 8 de janeiro, compete a esta entidade “contribuir para a resolução de conflitos entre entidades sujeitas à sua supervisão, ou entre estas e investidores, designadamente [...] através de mediação, nos termos previstos no Código dos Valores Mobiliários”.

O art. 33.º-1 do Código dos Valores Mobiliários estabelece que “a CMVM organiza um serviço destinado à mediação voluntária de conflitos entre investidores não qualificados, por uma parte, e intermediários financeiros, consultores para investimento, entidades gestoras de mercados regulamentados ou de sistemas de negociação multilateral ou emitentes, por outra”. Nos termos do art. 34.º-1, “os procedimentos de mediação são estabelecidos em regulamento da CMVM e devem obedecer a princípios de imparcialidade, celeridade e gratuidade”.

O Regulamento da CMVM n.º 2/2016 (Reclamações e resolução de conflitos) regula, nos arts. 14.º e segs., o procedimento de mediação, em termos que parecem contrariar a lei, ao estabelecer, no art. 19.º-3, que “o mediador auferir uma remuneração de € 150 pela atividade desenvolvida em cada procedimento de mediação, a pagar conjuntamente por todas as partes”. Se é pago, não é gratuito, como indicam os arts. 34.º-1 do Código dos Valores Mobiliários e 6.º-7 do Estatuto da CMVM. O art. 19.º-6 não pode ser invocado em sentido contrário, uma vez que o investidor não qualificado só pode ser dispensado do pagamento da sua quota-parte se não dispuser de recursos para o efeito e o solicitar fundamentadamente à CMVM.

O art. 22.º do referido Regulamento trata da promoção da arbitragem, determinando que a CMVM pode divulgar e prestar apoio às entidades

que prestam serviços de arbitragem, assim como promover a adesão a esses mecanismos por parte das entidades intervenientes no setor.

### 3.8. Regime jurídico do mediador de crédito

O mediador do crédito foi criado pelo Decreto-Lei n.º 144/2009, de 17 de junho, e funciona junto do Banco de Portugal<sup>20</sup>.

As competências do mediador do crédito estão elencadas no art. 4.º, incluindo a coordenação da “atividade de mediação entre clientes bancários e instituições de crédito exercida com a finalidade de contribuir para melhorar o acesso ao crédito junto do sistema financeiro”.

Nos termos do art. 5.º, “o processo de mediação inicia-se com a apresentação do pedido de mediação junto do mediador do crédito”, seguindo-se comunicação ao requerente da decisão de aceitação ou de indeferimento liminar do pedido. Em caso de aceitação, o passo seguinte é o contacto com a entidade requerida. O processo termina em caso de acordo ou de verificação da impossibilidade de este ser obtido.

Não se trata, no entanto, de mediação em sentido técnico-jurídico, uma vez que o mediador do crédito pode emitir recomendações que, se não forem acatadas, podem ser levadas ao conhecimento do Banco de Portugal, para efeito das suas atividades de supervisão (art. 7.º).

Este procedimento não respeita, assim, dois dos princípios estruturantes da mediação: a voluntariedade e a confidencialidade.

### 3.9. Síntese

A LQER e a legislação específica que regula as várias entidades reguladoras apontam, no essencial, no sentido de as entidades reguladoras, por

---

<sup>20</sup> Sobre o mediador do crédito: ADELAIDE MENEZES LEITÃO, “Soluções Jurídicas para o Sobreendividamento dos Consumidores”, in *Estudos do Instituto de Direito do Consumo*, Vol. IV, 2014, pp. 255-265, pp. 260 e 261; CÁTIA MARQUES CEBOLA & ANA FILIPA CONCEIÇÃO, “Consumer Financial Services and Negotiation: How is Portugal Dealing with Indebted Consumers?”, in *EuCML – Journal of European Consumer and Market Law*, n.º 5, 2016, pp. 211–215, p. 214.

um lado, promoverem, por si, a resolução de litígios através de mediação (e/ou conciliação) e, por outro lado, apoiarem a resolução de litígios através de arbitragem feita por terceiros, nomeadamente os centros de arbitragem de consumo.

Admite-se, em abstrato, dois modelos de apoio a entidades de resolução de litígios. Por um lado, a cooperação com entidades preexistentes. Por outro lado, a promoção da criação de novas entidades de resolução de litígios.

Esta segunda opção pode ser especialmente interessante no sentido de as entidades reguladoras incentivarem a criação de entidades especializadas, configuradas para a resolução de litígios em áreas específicas, com colaboradores com conhecimentos técnicos adaptados às especificidades dos setores em causa. Como contraponto em relação a esta vantagem, aumenta o risco de a entidade de resolução de litígios ser capturada, tal como pode suceder com o próprio regulador, pelas entidades reguladas.

Como veremos no próximo ponto, a primeira opção foi a adotada em Portugal, recentemente, por via legislativa.

#### **4. Reflexão sobre o papel das entidades reguladoras do regime jurídico da resolução alternativa de litígios de consumo**

A Lei 144/2015 aprovou, como já se referiu, o regime da RALC, transpondo a Diretiva RALC. A Lei 144/2015 já sofreu duas alterações (pelo DL 102/2017 e pela Lei 14/2019), a última das quais com grande relevância no que respeita ao papel das entidades reguladoras.

O art. 2.º-2-e) da Lei 144/2015 exclui do âmbito de aplicação do diploma “os procedimentos apresentados por consumidores junto dos serviços de reclamações ou de natureza equiparada das [...] autoridades reguladoras setorialmente competentes, geridos pelos próprios”.

Esta exclusão não consta da Diretiva RALC e pode, à primeira vista, parecer contraditória com o já referido papel atribuído às autoridades reguladoras no âmbito da RAL (art. 47.º-3 da LQER). Parece-nos que a interpretação mais coerente da exclusão passa por entender que esta só tem em vista as reclamações dirigidas contra a própria entidade reguladora.

De facto, só neste caso é que a independência e a imparcialidade podem estar afetadas, justificando-se assim a exclusão do procedimento em causa do âmbito de aplicação da Lei 144/2015. Nos restantes casos, isto é, quando a reclamação seja dirigida contra um profissional que atua num setor regulado, não existem razões para excluir, à partida, que a autoridade reguladora possa disponibilizar um procedimento de RALC.

A Lei 14/2019 introduziu o conceito de “entidade reguladora dos serviços públicos essenciais” no art. 3.º-c) da Lei 144/2015, o qual é depois utilizado em várias normas do diploma.

O art. 4.º-A-1 estabelece que, “no âmbito das respetivas competências de dinamização e promoção da resolução alternativa de litígios”, as entidades reguladoras devem, por um lado, “garantir a prestação de apoio técnico e financeiro” aos centros de arbitragem e, por outro lado, “financiar os centros de arbitragem”.

A prestação de apoio técnico e financeiro pode ser feita, entre outras vias, pela “prestação de assessoria técnica qualificada na sequência de solicitação dos centros de arbitragem” ou pela “realização de ações de formação nas áreas das respetivas competências” [art. 4.º-A-1-a)].

O sentido da referência a apoio financeiro, neste âmbito, não é claro. Admite-se que se possa tratar de um lapso na letra da lei, estando nesta alínea em causa apenas um apoio técnico. Em alternativa, podemos considerar que o apoio financeiro a que aqui se alude é um apoio financeiro indireto, uma vez que está em causa a assessoria e a formação gratuitas e estas são fundamentais para o exercício das suas atividades pelos centros de arbitragem.

O financiamento dos centros de arbitragem é composto por duas partes, sendo uma fixa e a outra variável (art. 4.º-A-2).

A parte fixa é composta por financiamento atribuído pelo Estado, através da Direção-Geral da Política de Justiça, e “em partes iguais por cada entidade reguladora dos serviços públicos essenciais” (art. 4.º-A-3). Os montantes e as datas do pagamento são fixados por despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas da justiça e da defesa do consumidor, ouvidas as entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais, sendo atualizado anualmente de acordo com a taxa de inflação anual (art. 4.º-A-4).

A parte variável do financiamento cabe apenas às entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais (art. 4.º-A-5) e deve ser paga trimestralmente, sendo definida em função do cumprimento, no ano precedente (art. 4.º-A-7), 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” (art. 4.º-A-6).

A relação entre as entidades reguladoras e os centros de arbitragem é regulada através de protocolos de cooperação, de que trata o art. 4.º-B.

O n.º 2 deste preceito enuncia algumas matérias que devem constar desses protocolos: requisitos e níveis de qualidade de serviço a cumprir pelos centros de arbitragem de consumo; obrigações das partes em matéria de prestação de apoio técnico e de especialização; obrigações dos centros de arbitragem de consumo em matéria de conhecimentos e de qualificações das pessoas singulares suas colaboradoras; obrigações de reporte de informação dos centros de arbitragem de consumo às entidades reguladoras, necessárias ao controlo dos requisitos e dos níveis de qualidade do serviço e à monitorização do financiamento atribuído, garantindo sempre a imparcialidade e independência daqueles e a não identificação dos intervenientes processuais; prazo e condições de vigência do protocolo; garantias das partes em caso de incumprimento.

Este regime tem vários problemas.

Desde logo, o objetivo passa por garantir que as entidades reguladoras financiem os centros de arbitragem de consumo. O regime não está construído em torno da melhoria da prestação dos serviços de resolução de litígios pelos centros, mas da urgência no financiamento do serviço público em causa. Critica-se, ainda, a circunstância de se privilegiar a quantidade em detrimento da qualidade, os números e não as pessoas, acentuando-se a burocratização de meios de resolução de litígios que se pretendem simples e eficazes.

A razão que poderia levar a incluir apenas as entidades reguladoras de serviços públicos essenciais no âmbito do financiamento consistia na limitação do direito potestativo do consumidor a este domínio (art. 15.º-1 da Lei 23/96), o que levava a que grande parte dos processos nos centros

de arbitragem de consumo tivesse como objeto litígios resultantes de contratos relativos a serviços públicos essenciais. Ora, este direito potestativo à arbitragem foi alargado, como já vimos, a todos os litígios de consumo de valor inferior ou igual a € 5000 (art. 14.º da LDC, com a redação dada pela Lei 63/2019), pelo que deixa de existir uma justificação para restringir o financiamento às entidades reguladoras de serviços públicos essenciais.

A principal crítica que entendemos dever ser feita a este regime é a circunstância de pressionar as entidades reguladoras a celebrar protocolos com as entidades de RALC já existentes em vez de promover a criação de centros de arbitragem de consumo especializados, que seriam mais adequados para a resolução de litígios em áreas com maior complexidade do ponto de vista técnico-jurídico.

Entre os dois modelos de apoio a entidades de resolução de litígios deixados em aberto pela LQER (cooperação com entidades preexistentes ou promoção da criação de novas entidades de resolução de litígios), opta-se aqui pelo primeiro. O problema é que a LQER tinha a intencionalidade de deixar a opção nas mãos de cada entidade reguladora e este novo regime vem impor o primeiro modelo, aparentemente por necessidades urgentes de financiamento das entidades preexistentes. A opção deveria resultar de uma decisão estratégica de cada entidade reguladora, tendo em conta as características do setor e do modelo anteriormente em vigor.

As entidades reguladoras dos serviços públicos essenciais podem, ainda, indicar árbitros com vista à inclusão na lista de árbitros de consumo (art. 6.º-B-1). Além do cumprimento de regras relativas à cobertura geográfica de todo o território nacional e à independência e imparcialidade dos árbitros (art. 6.º-B-2), bem como a informação sobre cada dos árbitros que integram a lista (art. 6.º-B-3), nada mais é estabelecido no que respeita a esta matéria. As entidades reguladoras podem indicar árbitros, mas nada garante que estes sejam designados para as arbitragens relativas aos setores em causa.

Na página da Internet do CIAB – Centro de Informação e Arbitragem, é possível encontrar os protocolos celebrados entre esta entidade e a ANACOM, a ERSE e a ERSAR<sup>21</sup>.

No que respeita aos requisitos e níveis de qualidade de serviço (Cláusula Quinta), destacamos, por não resultar diretamente da lei, a obrigação de o centro de arbitragem divulgar, na sua página da Internet, cópia integral de cada sentença arbitral e a garantia de que a prestação de informação e a resolução de litígios são gratuitas para os consumidores. As obrigações ao nível da assessoria e da formação encontram-se densificadas nas Cláusulas Sexta e Sétima. O apoio financeiro consta da Cláusula Oitava e, em especial, dos anexos, dos quais constam uma série de fórmulas de cálculo.

Ainda é cedo para avaliar o regime, mas parece-nos certo que este regime veio esvaziar um pouco o papel ativo que as entidades reguladoras poderiam ter na resolução alternativa de litígios de consumo.

A ERSE, por exemplo, que chegou a constar da lista de entidades de RALC, foi retirada dessa mesma lista em momento posterior.

As entidades reguladoras podem continuar a oferecer serviços de resolução alternativa de litígios de consumo, nomeadamente de mediação, mas estas alterações à Lei 144/2015 não parecem constituir um incentivo nesse sentido.

A questão pode, no entanto, ser analisada por outro prisma. Reforça-se a obrigatoriedade de as entidades reguladoras terem algum papel na RALC, embora este seja, na verdade, essencialmente passivo, enquanto entidades de que financiam o sistema.

## **5. Conclusão**

As entidades reguladoras têm competências em matéria de RALC, a qual é distinta em função do carácter adjudicatório do meio em causa. Por um lado, devem promover a resolução de litígios através de mediação. Por outro lado, devem apoiar a resolução de litígios através de arbitragem feita por terceiros.

No que respeita ao apoio a (outras) entidades de resolução de litígios, a lei admite, em abstrato, dois modelos: num primeiro modelo, as entidades reguladoras cooperam com entidades preexistentes; num segundo modelo, as entidades reguladoras promovem a criação de (novas) entidades de

resolução de litígios com competência setorial no seu âmbito de atuação. Este segundo modelo tem a vantagem da especialização, que garante um acréscimo ao nível da competência técnica e permite um controlo mais eficaz por parte da entidade reguladora.

Em Portugal, a opção recaiu, no entanto, no essencial, no primeiro modelo. Com efeito, por necessidades de financiamento do sistema de RALC, a lei veio estabelecer que as entidades reguladoras devem obrigatoriamente garantir a prestação de apoio técnico aos centros de arbitragem existentes e financiar esses centros de arbitragem.

Desincentiva-se, assim, não só a resolução alternativa de litígios pelas entidades reguladoras, mas também qualquer iniciativa destas com vista à criação de entidades de RALC especializadas. Potencia-se, no entanto, uma maior capacitação dos quadros das entidades de competência genérica existentes, através da concessão de apoio técnico por parte das entidades reguladoras.

A aplicação prática deste regime de ligação entre as entidades reguladoras e as entidades de RALC será decisiva para o sucesso ou insucesso do modelo adotado e, em geral, da RALC em Portugal ao longo dos próximos anos.