

Relatório sobre o processo de consulta pública do projeto de Regulamento de Mediação e de Conciliação, elaborado nos termos do n.º 4 do artigo 6.º dos Estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes-AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio.

Enquadramento

De acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º dos Estatutos da AMT, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 78/2014, de 14 de maio, bem como no n.º 1 do artigo 41.º da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, Lei-quadro das entidades administrativas independentes, com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, os regulamentos com eficácia externa devem respeitar os princípios da participação e da publicidade proporcionando a intervenção dos interessados, designadamente do Governo, dos cidadãos, das entidades reguladas e de outras entidades destinatárias da atividade regulatória da AMT, das associações de utentes ou consumidores de interesse genérico ou específico nas áreas dos transportes terrestres, fluviais, marítimos e respetivas infraestruturas.

Consequentemente, por deliberação do Conselho de Administração da AMT, foi lançado o processo de consulta pública do projeto de Regulamento de Mediação e de Conciliação que decorreu durante trinta dias úteis, com início a 20 de abril e fim a 6 de junho. A consulta foi realizada ao abrigo do disposto no n.º 3 do artigo 6.º dos Estatutos da AMT, e teve como objetivos tornar transparente o processo de decisão, promover a discussão entre os interessados e dotar a AMT das opiniões e abordagens do público em geral e dos *stakeholders* em particular relativamente às regras de funcionamento de um mecanismo de resolução alternativa de litígios (de mediação e de conciliação) entre empresas e entre estas e os consumidores, passageiros e utentes, a disponibilizar pela AMT.

A consulta

A consulta pública do projeto de Regulamento foi divulgada na página eletrónica da AMT, em lugar de destaque, tendo sido criado um endereço eletrónico para o envio das respostas (mediarconciliar@amt-autoridade.pt). Foi dado conhecimento do projeto de Regulamento ao Secretário de Estado das Infraestruturas, de acordo com o disposto no n.º 2 do artigo 6.º dos Estatutos da AMT.

A consulta pública do projeto de Regulamento de Mediação e de Conciliação consistiu na divulgação do projeto de texto normativo, sem indicação de questões a orientar a consulta.

Finalizado o período de consulta pública não foram recebidas respostas, observações, comentários ou sugestões.

O projeto de Regulamento

Para garantir a realização da missão da AMT enquanto organismo regulador e fiscalizador, o legislador atribuiu a esta Autoridade o poder de mediar e de resolver os litígios que surjam no âmbito dos setores regulados (alínea i) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos) promovendo a conciliação entre as partes em termos processuais simples, expeditos e tendencialmente gratuitos (alínea k) do n.º 2 do artigo 5.º). Neste contexto, o projeto de Regulamento estabelece as regras a observar na resolução de um conflito entre as empresas dos setores regulados ou entre estas e os consumidores, passageiros ou utentes, através de mediação ou de conciliação.

No exercício das suas atribuições a AMT deve procurar a mais adequada composição dos interesses públicos em presença. Deste modo, o projeto de Regulamento de Mediação e de Conciliação reflete o princípio de imparcialidade na análise e resolução dos problemas que afetam as relações entre empresas e entre estas e os passageiros, utentes ou consumidores. O projeto de Regulamento de Mediação e de Conciliação está ainda subordinado ao princípio da legalidade, da necessidade e da clareza, a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos da AMT.

O projeto de Regulamento segue, na sua sistematização e articulação interna, a lógica de funcionamento dos procedimentos de mediação e de conciliação, dotando o intérprete dos meios para compreender o início, meio e fim destes procedimentos bem como o papel a desempenhar pela AMT enquanto mediador ou conciliador. Para este efeito, o texto do projeto de Regulamento utiliza propositadamente uma linguagem acessível, precisa e concisa.

Em síntese, o projeto de Regulamento contém:

- a) As normas e os princípios aplicáveis aos procedimentos de mediação e de conciliação a realizar pela AMT, v.g. os requisitos para iniciar o procedimento, a sua tendencial gratuitidade, a natureza vinculativa do acordo;
- b) A identificação dos interessados e da natureza dos conflitos que podem ser submetidos aos procedimentos de mediação e de conciliação;
- c) As fases, os prazos, a duração e a suspensão dos procedimentos;
- d) A participação das associações representativas dos interesses dos consumidores e das empresas.

O articulado do projeto de Regulamento

As opções normativas

O âmbito dos procedimentos

Podem ser submetidos à mediação e à conciliação da AMT os conflitos entre as empresas (B2B) e os conflitos entre as empresas e os consumidores, passageiros ou utentes (B2C), tal como previsto nos Estatutos (alínea k) do n.º 2 do artigo 5.º) O projeto de Regulamento confere à AMT a possibilidade de designar uma “terceira entidade” para, em sua substituição, fazer a mediação ou a conciliação de um conflito. Esta “terceira entidade” pode ser, no caso dos conflitos entre as empresas e os consumidores, passageiros e utentes, um Centro de Arbitragem de Conflitos de Consumo. Nos conflitos entre empresas esta “terceira entidade” pode ser outra organização habilitada para o efeito, a designar pela AMT.

Os conceitos

A noção de mediação adotada no projeto de Regulamento é a estabelecida no ordenamento jurídico português: a mediação a praticar pela AMT, ou por uma “terceira entidade”, é essencialmente assistencial ou facilitadora (artigo 26.º alínea b) da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril), e o mediador deve limitar-se a facilitar o diálogo e a negociar a via para a solução do conflito, abstendo-se de impor qualquer acordo às partes.

A conciliação distingue-se da mediação essencialmente pelo papel desempenhado pelo conciliador que, ao contrário do mediador, é mais assertivo e ativo podendo propor uma solução para o conflito.

A noção de consumidor adotada no projeto de Regulamento é a consagrada na Lei n.º 24/96, de 31 de julho (n.º 1 do artigo 2.º desta Lei) e uniformemente reconhecida e aplicada no ordenamento jurídico português.

O conceito de passageiro ou de utente é mais lato do que o de consumidor: abrange as pessoas que contratam um serviço de transporte em representação de uma empresa. Por este motivo, o texto inclui a expressão “*independentemente do fim, profissional ou não profissional, a que o serviço se destina*”, englobando, deste modo, os representantes das pessoas coletivas. Nos serviços de interesse geral é frequentemente utilizada a expressão “utente” por ser mais abrangente do que a de consumidor.

Os princípios

À mediação e à conciliação aplicam-se os seguintes princípios:

O princípio da independência que impede o mediador e o conciliador de receberem instruções das partes ou dos seus representantes. O mediador de conflitos deve pautar a sua conduta pela independência, livre de qualquer pressão, seja esta resultante dos seus próprios interesses, valores pessoais ou de influências externas.

De acordo com o princípio da imparcialidade, as partes devem ser tratadas de forma equitativa durante todo o procedimento cabendo ao mediador e ao conciliador gerir o procedimento de forma a garantir o equilíbrio de poderes e a possibilidade de ambas as partes participarem de forma equilibrada no mesmo. O mediador e o conciliador não são parte interessada no litígio, devendo agir de forma imparcial durante todo o procedimento.

Segundo o princípio da legalidade, o mediador e o conciliador seguem a lei adaptando-a aos interesses das partes e às circunstâncias em que o conflito ocorre, dando prevalência aos interesses (das partes) mais do que aos seus direitos.

O princípio da transparência torna as normas dos procedimentos e o resultado das diligências acessíveis a todos

O princípio da eficácia orienta os procedimentos de mediação e de conciliação para a solução do conflito.

O princípio da equidade obriga à neutralidade do mediador e do conciliador.

O princípio da celeridade obedece ao disposto nos Estatutos da AMT que referem, na alínea k) do n.º 2 do artigo 5.º, a necessidade de serem criados mecanismos processuais “expeditos”. Ao abrigo deste princípio, a duração do procedimento não pode ser superior a 90 dias (exceto se a complexidade do litígio exigir o prolongamento deste prazo).

Sob o princípio da confidencialidade o mediador deve manter em sigilo todas as informações de que tenha conhecimento no âmbito do procedimento de mediação, delas não podendo fazer uso em proveito próprio ou de outrem (artigo 5.º da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril). O mediador não pode revelar o que se passou na mediação e não pode ser chamado como testemunha em processo judicial posterior. O conciliador está, também, sujeito ao dever de sigilo.

O princípio da executoriedade confere força executiva aos acordos de mediação e de conciliação, não necessitando estes de homologação judicial.

O princípio da acessibilidade torna dispensável a presença de um representante que, existindo, pode não ser um advogado. À luz deste princípio, os procedimentos de mediação e de conciliação são tendencialmente gratuitos, estando disponíveis contra

o pagamento de uma taxa de valor a aprovar pelo Conselho de Administração da AMT.

O acesso a outras instâncias

Atenta a natureza voluntária do recurso à mediação e à conciliação, as partes poderão sempre aceder à justiça formal do Estado.

A intervenção da AMT

O projeto de Regulamento estabelece que o pedido para a intervenção da AMT, como mediador ou conciliador, seja realizado por escrito e de forma clara pelo interessado ou interessados ou por um representante. Admite-se a mediação ou a conciliação de interesses coletivos ao estabelecer que o pedido seja realizado por mais do que um interessado e ao permitir a presença, nos procedimentos, das associações representativas de interesses (dos consumidores e das empresas).

A mediação realizada pela AMT, ou por uma terceira entidade, é tendencialmente gratuita podendo ser cobrada uma pequena quantia que não ponha em causa o princípio da acessibilidade, ou seja, que não seja dissuasora do recurso a estes procedimentos. Enquanto esta quantia não for fixada pelo Conselho de Administração da AMT, os procedimentos são gratuitos.

O projeto de Regulamento faz a separação entre a resolução do conflito e a aplicação de uma sanção, distinguindo o *enforcement* público do privado.

Entendeu-se submeter a mediação realizada pela AMT ao disposto na Lei da Mediação, Lei n.º 29/2013, de 19 de abril. Por outro lado, não foi estabelecida alçada para a intervenção desta Autoridade.

Não obstante o projeto de Regulamento estabelecer que cabe ao interessado ou interessados tomar a iniciativa para a abertura dos procedimentos, aplica-se, ainda, à mediação ou à conciliação a realizar pela AMT o disposto no artigo 34.º da Lei da Mediação, com o seguinte teor: "Artigo 34.º Início do procedimento nos sistemas públicos de mediação: O início do procedimento de mediação nos sistemas públicos de mediação pode ser solicitado pelas partes, pelo tribunal, pelo Ministério Público ou por Conservatória do Registo Civil, sem prejuízo do encaminhamento de pedidos de mediação para as entidades gestoras dos sistemas públicos de mediação por outras entidades públicas ou privadas."

Entendeu-se dever proteger não apenas os interesses individuais, mas também os interesses coletivos, também porque a AMT faz parte da rede de autoridades a que se refere o Regulamento (UE) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho de

12 de dezembro de 2017 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2006/2004. Assim, a AMT pode proceder à mediação ou à conciliação quando estejam em causa interesses coletivos, ou seja, quando vários consumidores, passageiros ou utentes se sintam lesados. Por este motivo, estabelece-se no projeto de Regulamento a possibilidade de mais de um interessado poder apresentar à AMT o pedido de resolução do conflito através da mediação e da conciliação. Pode acontecer, também, que ambas as partes estejam de acordo sobre o modo como o conflito deve ser resolvido e, em conjunto, solicitem a sua resolução à AMT. Dado o caráter informal dos procedimentos e o princípio da acessibilidade não é necessário que as partes se façam representar e não é necessário que se façam representar por um advogado. Contudo, querendo, poderão fazê-lo.

Para que o conflito seja mediado pela AMT, o reclamante deve, previamente, apresentar a reclamação junto da empresa reclamada e procurar resolver o conflito. O prazo de um ano, a que se refere o n.º 2 do artigo 6.º segue o estabelecido na alínea e) do n.º 1 do artigo 11º da Lei n.º 144/2015 de 8 de setembro.

O correio eletrónico é o meio privilegiado de comunicação. Esta escolha tem como objetivo facilitar o relacionamento entre as partes e a AMT e reforçar a natureza informal dos procedimentos

A suspensão do prazo de caducidade e de prescrição

Considerando a natureza voluntária da mediação e da conciliação, o recurso a estes procedimentos suspende os prazos de caducidade e de prescrição, nos termos do disposto no artigo 13.º da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril.

A recusa de mediação ou de conciliação

A AMT pode recusar ser o mediador ou o conciliador de um conflito se se verificar qualquer uma das circunstâncias descritas no artigo 8.º.

Como já referido, o papel da AMT enquanto entidade reguladora e de *enforcement* prevalece sobre o de mediador e/ou conciliador.

As associações representativas de interesses

Pelas razões já descritas e dado que o projeto de Regulamento admite a intervenção, não apenas de um interessado, mas de vários interessados, às associações de consumidores e de empresas é conferida a possibilidade de serem parte no procedimento de mediação e de conciliação.

A duração e suspensão dos procedimentos

O procedimento de mediação e o de conciliação têm uma duração de 90 dias. Este prazo é fixado em função do princípio da celeridade e de acordo com o n.º 3 do artigo 38.º dos Estatutos da AMT.

Se a complexidade do litígio tornar necessária a prorrogação, o prazo pode ser prolongado no máximo por duas vezes, por iguais períodos, devendo as partes ser informadas deste facto e do tempo necessário previsto para a conclusão do procedimento.

À suspensão do procedimento de mediação (e também de conciliação) aplica-se o disposto no artigo 22.º da Lei n.º 29/2013, de 19 de abril que tem a seguinte redação: "Artigo 22.º Suspensão do procedimento de mediação 1 — O procedimento de mediação pode ser suspenso, em situações excepcionais e devidamente fundamentadas, designadamente para efeitos de experimentação de acordos provisórios. 2 — A suspensão do procedimento de mediação, acordada por escrito pelas partes, não prejudica a suspensão dos prazos de caducidade ou de prescrição, nos termos do n.º 2 do artigo 13.º."

A tramitação e a conclusão do procedimento

Atendendo a que ao procedimento foi fixado um prazo de duração (máximo) de 90 dias (podendo excecionalmente ser prolongado), o prazo máximo de 10+10 dias úteis estabelecido para notificação da AMT e resposta da contraparte (20 no total) é considerado o mais adequado para cumprir aquele objetivo.

Iniciado o procedimento, a AMT enquanto mediador ou conciliador, deve ser um facilitador, realizando todas as diligências necessárias para que seja possível um acordo entre as partes.

Estabelece-se a passagem de um procedimento para outro quando não seja possível obter um acordo na fase de mediação. Pretende-se que exista uma espécie de aproveitamento de todos os atos realizados em sede de mediação que serão utilizados na conciliação. A AMT pode, então, de um modo mais assertivo, elaborar e apresentar um acordo e submetê-lo à aprovação das partes. A recusa do acordo de conciliação deverá ser devidamente fundamentada e conduz à conclusão e encerramento do procedimento.

O acordo

O projeto de Regulamento estabelece a forma escrita como única formalidade do acordo de mediação e de conciliação. Atendendo a que o que distingue a mediação da conciliação é o papel desempenhado pelo mediador e pelo conciliador, respetivamente menos e mais ativo, o projeto de Regulamento define as normas

sobre o acordo de mediação e de conciliação e a diferença nos pressupostos de um acordo celebrado no âmbito de um procedimento e de outro.

A força executiva do acordo

O acordo de mediação preenche os requisitos do artigo 9.º da Lei da Mediação, consequentemente tem força executiva sem necessidade de homologação judicial, o mesmo acontecendo com o acordo obtido através de conciliação.

A entrada em vigor do Regulamento

O Regulamento entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação no Diário da República, devendo a AMT publicá-lo na sua página eletrónica (por aplicação do artigo 37.º da Lei da Mediação; do artigo 6.º, n.º 6 dos Estatutos da AMT e do artigo 41.º, n.º 5 da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto).