

O MINISTÉRIO PÚBLICO E A DEFESA DOS INTERESSES DOS CONSUMIDORES

I. A DEFESA EM JURO DOS INTERESSES DOS CONSUMIDORES

A defesa judicial dos direitos dos consumidores comporta algumas especificidades inerentes, por um lado, ao funcionamento do mercado e, por outro, à própria natureza dos interesses em causa.

As relações de consumo, numa economia de mercado, caracterizam-se pela posição dominante da empresa face ao consumidor individualmente considerado e pela circunstância de um acto da empresa se poder traduzir numa repetição dos seus efeitos, com igual natureza e intensidade, num número considerável de consumidores.

Acresce que o reduzido valor do prejuízo é susceptível de desincentivar o consumidor a agir sozinho; contudo, a aptidão do acto gerador do dano para produzir outros prejuízos de valor e natureza semelhantes torna viável e desejável uma representação colectiva dos interesses violados.

A especificidade da tutela judicial dos interesses dos consumidores suscita problemas vários, designadamente quanto à legitimidade, ao objecto da acção, aos efeitos do caso julgado e à prova.

O legislador português optou por conferir, em exclusivo, ao Ministério Público a legitimidade para a representação em juízo dos interesses colectivos dos consumidores (artigo 10.º, n.º 3, da Lei n.º 29/81, de 22 de Agosto — Lei de Defesa do Consumidor).

As associações de defesa do consumidor foi conferido o direito de se constituírem assistentes nas acções cíveis propostas pelo Ministério Público (artigo 13.º, alínea *h*), da Lei de Defesa do Consumidor).

Os treze anos de vigência do diploma revelaram-se pouco férteis do ponto de vista da intervenção do Ministério Público; esta apenas se materializou no domínio da protecção contra as cláusulas contratuais gerais abusivas (objecto de regulamentação através do Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro).

As causas da deficitária execução da norma encontram-se no seu isolamento face ao ordenamento processual civil (a defesa judicial dos interesses dos consumidores não foi acompanhada das necessárias inovações processuais), no razoável atraso no nascimento de uma consciência social dos direitos dos consumidores e no alheamento das associações específicas e dos magistrados face à disponibilidade deste instrumento de protecção judiciária.

Neste trabalho, tentar-se-á esboçar o “perfil” da acção proposta pelo Ministério Público em representação de interesses colectivos dos consumidores.

II. INTERVENÇÃO PRINCIPAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO

1. Diz o artigo 10.º, n.º 3 da Lei de Defesa do Consumidor:

“O Ministério Público tem intervenção principal nas acções cíveis tendentes à tutela dos interesses colectivos dos consumidores.”

A intervenção principal a que a lei faz referência deve ser entendida como intervenção como parte principal, demandante ou demandado, na linha da terminologia usada na Lei Orgânica do Ministério Público (Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro).

Dos trabalhos preparatórios da Lei de Defesa do Consumidor, apenas se colhe uma breve passagem do debate parlamentar, com interesse na economia do presente estudo: “Entregar ao Ministério Público a competência para actuar como parte principal na defesa dos interesses colectivos dos consumidores admitindo que as associações de consumidores se constituam nos referidos processos como assistentes pode não ser, no plano teórico, a solução ideal, mas, pelo menos, aparece-nos como a fórmula mais adequada para que, com realismo e eficácia imediata, também no plano processual os direitos dos consumidores possam ser reconhecidos e assim gozarem de adequada tutela judicial.”¹

2. Recordemos o texto do artigo 5.º, n.º 1, da Lei Orgânica do Ministério Público:

“O Ministério Público tem intervenção principal nos processos:

- a) Quando representa o Estado;
- b) Quando representa as regiões autónomas e as autarquias locais;
- c) Quando representa incapazes, incertos ou ausentes em parte incerta;
- d) Quando exerce o patrocínio officioso dos trabalhadores e suas famílias na defesa dos seus direitos de carácter social;
- e) Nos inventários obrigatórios;
- f) Nos demais casos em que a lei lhe atribua competência para intervir nessa qualidade.”

No ensinamento do Professor Alberto dos Reis: “O Ministério Público representa o Estado, os incapazes, os ausentes em parte incerta e os incertos; e quando exerce esta atribuição, fá-lo a título de parte principal.”²

3. A norma da Lei de Defesa do Consumidor em apreço confere ao Ministério Público legitimidade para actuar, enquanto parte, na protecção de um direito de carácter difuso; o Ministério Público, em tais acções, não actua em representação, mas em nome próprio, por a lei lhe impor que assuma um interesse de carácter social que, por natureza, se não mostra determinado do ponto de vista subjectivo.

¹ Deputado António Vitorino (U.E.D.S.), discussão na generalidade dos Projectos de Lei n.ºs 116/II, 145/II e 161/II, apresentados, respectivamente, pelo P.C.P., P.S. e A.S.D.I., sobre a defesa do consumidor — D.A.R., I Série, de 29/5/81.

² “Comentário ao Código de Processo Civil”, Vol. 2.º, Coimbra Editara, 1945, pág. 458.

Trata-se, na definição de Lopes do Rego ³, de uma intervenção oficiosa, “no exercício de uma competência específica”, para agir “no interesse da colectividade”.

Nestes casos, o Ministério Público exerce “um verdadeiro poder de intervenção nas relações jurídico-privadas, que o ordenamento jurídico, em certas circunstâncias, reserva ao Estado Colectividade. Este vai, pois, actuar através do Ministério Público como verdadeiro substituto processual dos titulares das relações jurídico-privadas controvertidas, solicitando uma providência jurisdicional com reflexo na esfera dos particulares, com vista à realização directa do interesse público”. ⁴

Por sua vez, o artigo 25.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 446/85, explicitando a legitimidade activa atribuída às entidades a que se refere o n.º 1 (associações de defesa do consumidor, associações sindicais, profissionais ou de interesses económicos e Ministério Público), diz:

“As entidades referidas no número anterior actuam no processo em nome próprio, embora façam valer um direito alheio pertencente, em conjunto, aos consumidores susceptíveis de virem a ser atingidos pelas cláusulas cuja proibição é solicitada”.

Em anotação a esta norma e na mesma linha de Lopes do Rego, escrevem Almeida Costa e Menezes Cordeiro ⁵: “Procura o n.º 2 dar um adequado enquadramento técnico à posição das entidades dotadas de legitimidade activa, através de um caso de substituição processual legal. O autor, exercendo em nome próprio direitos alheios, tem legitimidade para accionar em nome de todos os atingidos, mesmo que pertençam a outras associações ou não estejam integrados em nenhuma” (sublinhado nosso).

III. INTERESSE COLECTIVO DOS CONSUMIDORES

1. A noção de consumidor

A Lei de Defesa do Consumidor define o consumidor no seu artigo 2.º:

“Para os efeitos da presente lei, considera-se consumidor todo aquele a quem sejam fornecidos bens ou serviços destinados ao seu uso privado por pessoa singular ou colectiva que exerça, com carácter profissional, uma actividade económica.”

Esta definição opta pela protecção exclusiva do consumidor final: aquele que destina o bem ou serviço “ao seu uso privado”, isto é, à satisfação das suas necessidades pessoais, fora do âmbito da sua actividade profissional.

³ “Atribuições do Ministério Público para intervir no âmbito da jurisdição civil”, in “Boletim Justiça”, 4/88 — Junho. pág. 21 e seguintes.

⁴ Lopes do Rego, loc. cit.

⁵ “Cláusulas Contratuais Gerais — Anotação ao Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro”, Livraria Almedina, Coimbra, pág. 58.

Como veremos, a interpretação da noção legal de consumidor não se mostra isenta de dificuldades.

Na Procuradoria da República nos Juízos Cíveis de Lisboa, um processo administrativo que se destinava a apurar a viabilidade da propositura de uma acção ao abrigo do artigo 10.º, n.º 3, da Lei de Defesa do Consumidor, foi arquivado, além do mais, com o fundamento de que não eram consumidores finais os adquirentes de direitos de habitação periódica (*time-sharing*), que, por serem emigrantes, destinavam o bem a investimento, transferindo no acto de compra a sua exploração comercial para o vendedor.⁶

A aquisição por particulares de bens cujo uso é colocado no mercado (a situação do processo administrativo referido, mas também a do comprador de fracção autónoma de imóvel que a arrenda por um prazo determinado, sem afastar a hipótese de nele vir a habitar, ou, sendo emigrante, a arrenda enquanto se mantém no exterior) estaria, nesta perspectiva, fora do âmbito de protecção da Lei de Defesa do Consumidor.

Ora, no caso em apreço, o adquirente não é profissional, nem actua como tal. Em regra, não afasta, no momento da aquisição, a possibilidade de, regressado ao país; de origem, usufruir directa e pessoalmente do bem. Por outro lado, destina o imóvel ou o direito de habitação periódica a mercado diverso daquele em que o adquiriu e onde se estabeleceu a relação de consumo.

Nesta medida, por exemplo, os emigrantes que, tendo utilizado um regime especial de crédito para aquisição de casa própria no país de origem, se vêem confrontados com uma prática da entidade financeira susceptível de lesar os seus interesses, poderão, eventualmente, beneficiar da protecção da Lei de Defesa do Consumidor. De facto, e mesmo colocadas no mercado de arrendamento ou desabitadas, o fim do uso privado, no sentido mais restrito, não pode, em regra, ser afastado.

A expressão “uso privado” suscita também o problema de saber se a relação de consumo se limita ao adquirente ou se integra o círculo familiar. Ferreira de Almeida sustenta a ideia de que o uso abrange o agregado familiar.⁷

2. Interesse colectivo

O mercado, hoje de dimensões europeias, apresenta uma produção e distribuição com elevada capacidade organizativa, exprimindo as empresas a sua vontade negociada de modo uniforme através de contratos-tipo. Nestas condições, o interesse do consumidor está, sempre, em ligação com o dos outros consumidores.

As práticas de publicidade fraudulenta, de fabrico defeituoso ou violadoras de normas destinadas à protecção da segurança ou saúde dos consumidores e as cláusulas gerais abusivas constituem factos susceptíveis de lesar um número indeterminado de consumidores.

⁶ Note-se que em causa estava, na quase generalidade das situações, o próprio contrato de exploração das semanas de férias.

⁷ “Os Direitos dos Consumidores”, Livraria Almedina, Coimbra, 1982, págs. 222 e 223.

A tutela do interesse colectivo reporta-se ao comportamento do produtor ou do comerciante que contiver potencialidades para afectar um número de consumidores cuja determinação não for possível e independentemente do número de casos conhecidos. Numa caracterização breve dos interesses difusos (em que o autor inclui os interesses colectivos dos consumidores), seguiremos Colaço Antunes⁸:

Do ponto de vista subjectivo:

- “originariamente individual, mas potencialmente meta ou superindividual”
- indeterminado, pois podem ser afectados todos os sujeitos do mesmo género
- fungível, dado que dele podem ser titulares os particulares, os entes associativos ou um ente público

Do ponto de vista objectivo:

- o bem é colectivo ou potencialmente colectivo, genérico ou de série e infungível
- a necessidade pode ser individual, mas é fundamentalmente colectiva ou genérica, por “agregação do conjunto das necessidades individuais”
- “perdurabilidade no tempo e no uso”
- indeterminação na vinculação subjectiva em torno da tutela e protecção destes bens

Os “interesses colectivos dos consumidores” (na designação adoptada na lei) aproximam-se da noção doutrinal de interesses difusos. Emergem no âmbito de uma colectividade indiferenciada que, pela falta de características de estabilidade, se não configura como uma entidade.⁹

IV. OS MEIOS PROCESSUAIS

1. O direito violado

A protecção judicial dos interesses colectivos dos consumidores, requerida nos termos do artigo 10.º, n.º 3, da Lei de Defesa do Consumidor, reporta-se à violação dos direitos consagrados nesse diploma (designadamente, os previstos nos artigos 4.º a 7.º) e em legislação complementar, no desenvolvimento do artigo 60.º da Constituição da República.

As matérias cuja regulamentação a Lei de Defesa do Consumidor remetia, nos artigos 16.º e 17.º, para momento, posterior (publicidade, concorrência e revisão das normas de segurança dos ascensores) encontram-se já reguladas.

⁸ “A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo — Para uma Legitimação Procedimental”, Livraria Almedina, Coimbra, 1989. pág. 48 e seguintes.

⁹ “Contributo allo studio della tutela degli interessi diffusi”, Marco Cresti, Giuffrè Editore, Milão, 1992, pág. 55 e segs. Segundo este autor, o interesse colectivo respeita a grupos bem delimitados e dotados de estabilidade que se tornam titulares de um interesse que transcende que os seus membros singularmente considerados (é o caso dos grupos profissionais ou económicos).

Igualmente se previa a regulamentação (já efectivada) das condições de fornecimento e utilização de bens e serviços susceptíveis de afectar a saúde e segurança dos utentes, do fabrico, embalagem, rotulagem, conservação, manuseamento, transporte, armazenamento e venda de bens alimentares ou de higiene, conservação e limpeza, os requisitos de conservação de produtos alimentares de origem animal em frigoríficos industriais e a menção do prazo de validade na rotulagem dos produtos pré-embalados (artigo 5.º, n.º 3).

Alguns bens e serviços de particular importância para a protecção da saúde e segurança dos utentes listados no artigo 6.º foram também objecto de regulamentação e prevenção de riscos, por via da previsão desta norma da Lei de Defesa do Consumidor.

Contudo, a necessidade (já sentida no âmbito do Conselho da Europa ou da Comunidade Europeia) de garantir a fiscalização eficaz de alguns dos direitos dos consumidores tipificados na Lei n.º 29/81 conduziu o legislador à criação de normas expressas de incidência específica no que respeita, por exemplo, às cláusulas contratuais gerais (Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de Outubro), à responsabilidade decorrente de produtos defeituosos (Decreto-Lei n.º 383/89, de 6 de Novembro) e às vendas agressivas (Decreto-Lei n.º 272/87, de 3 de Julho).

No que concerne aos restantes direitos dos consumidores, a Lei de Defesa do Consumidor é aplicável, sem necessidade de regulamentação (embora nesta não se visse, em alguns casos, inconveniente). De facto, a lei nada diz, nessa parte, quanto à necessidade de regulamentação e não se descortinam falhas no desenvolvimento da sua disciplina que excluam a sua exequibilidade.

2. A acção declarativa de condenação

A acção que melhor corresponderá à defesa dos interesses colectivos dos consumidores é a acção de condenação, isto é, na definição legal, a que tem por fim “exigir a prestação duma coisa ou dum facto, pressupondo ou prevendo a violação de um direito” (artigo 4.º, n.º 2, alínea *b*), do Código de Processo Civil).

A acção de condenação pressupõe uma situação factual de violação de um direito, uma situação de desajustamento entre a realidade concreta e a ordem normativa.¹⁰

Assim, por exemplo, a venda de um bem perigoso para a saúde ou segurança dos consumidores poderá impor ao Ministério Público a instauração de uma acção com vista a obter a condenação em retirar o produto do mercado; uma actividade de venda susceptível de afectar a livre determinação negociada dos consumidores pode justificar a propositura de acção destinada a obter a condenação na abstenção da aludida prática comercial.

O regime jurídico relativo às cláusulas contratuais gerais consagrou a acção inibitória como instrumento de tutela judicial. A acção inibitória é uma acção de condenação em

¹⁰ “Direito Processual Civil Declaratório”, Vol. 1, Anselmo de Castro, Almedina, Coimbra, 1981, pág. 100 e seguintes.

prestação de facto negativo: a não utilização ou a não recomendação de cláusulas contratuais gerais proibidas.

Na descrição de Almeida Costa e Menezes Cordeiro ¹¹: “Trata-se de algo diverso das meras providências cautelares provisórias que se destinem a obstar ao perigo de demora na concessão de tutela definitiva ao interessado. A acção inibitória actua de modo definitivo, uma vez que tem por objecto a imposição imediata de um comportamento. Representa, em suma, uma tutela cautelar definitiva, conseguida mediante a técnica da acção de condenação”.

Na acção inibitória prevista no Decreto-Lei n.º 446/85, o acto ilícito (por exemplo, a adopção por um banco de um contrato tipo que inclui cláusulas contratuais abusivas) mostra-se consumado; para a propositura da acção é irrelevante que haja dano concreto, ou seja, a inclusão de tais cláusulas em contratos singulares é, para o efeito, desprovida de significado.

Actuando o Ministério Público oficiosamente em defesa de um interesse próprio do Estado Colectividade, está afastada a sua legitimidade para pedir o ressarcimento dos prejuízos causados aos consumidores directamente afectados.

As providências cautelares não especificadas são instrumentos de considerável valia na tutela de situações que requeiram uma intervenção urgente.

3. Fontes da notícia

Ao Ministério Público cabe a iniciativa processual. A notícia do facto poderá ter origens diversas: Instituto do Consumidor, associações de defesa do consumidor, Provedoria de Justiça, consumidores lesados, centros autárquicos de informação ao consumidor, etc..

O estabelecimento da comunicação com as entidades e associações (já iniciada pela Procuradoria-Geral da República no que respeita ao Instituto do Consumidor), será benéfica no que respeita à avaliação da procedibilidade da acção e da verificação dos pressupostos.

4. A prova

Para a instrução dos processos administrativos, poderá o Ministério Público solicitar a colaboração do Instituto do Consumidor e das associações especializadas.

No domínio da prova poderão surgir algumas dificuldades resultantes da possível recusa dos particulares em colaborarem nas diligências de instrução.

A prova pericial, importante em determinadas situações de facto, poderá ser obtida por recurso ao Instituto do Consumidor, aos técnicos dos sectores da Administração especializados na área em causa (por ex., da Inspecção-Geral das Actividades Económicas) e a especialistas que colaborem com as associações de consumidores.

¹¹ Obra citada, pág. 57.

5. O efeito útil da acção proposta ao abrigo do artigo 10.º, n.º 3, da Lei de Defesa do Consumidor

A eficácia relativa do caso julgado não permite que os consumidores directamente lesados venham a opor a decisão obtida, pela via processual em apreço, à outra parte.

O incumprimento da obrigação de prestação de facto negativo (que se poderá configurar como pedido nestas acções) suscita especiais dificuldades, podendo a decisão revelar-se inexecutável, pela infungibilidade do facto.

Nestes casos, poder-se-á requerer a aplicação de sanção pecuniária compulsória, ao abrigo do disposto no artigo 829.º-A do Código Civil.

V. CONCLUSÃO

Com este texto, procurámos realizar uma primeira aproximação à interpretação da norma contida no artigo 10.º, n.º 3, da Lei de Defesa do Consumidor e conferir-lhe algum conteúdo tendo em vista a sua aplicação prática.

Afigura-se-nos, contudo, que só a experiência da sua utilização permitirá a compreensão das suas virtualidades e, também, das limitações que a carência de dispositivos processuais complementares acarreta.

Teresa Oliveira de Almeida
Assessora do Gabinete do
Procurador-Geral da República