

O Ministério Público e a tutela dos interesses difusos na Comarca de Lisboa

A Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa tem vindo, ao longo do tempo, a dar nota pública das várias vertentes da actividade desenvolvida pelo Ministério Público no Distrito.

Dando sequência a essa prática, dá-se a conhecer o trabalho desenvolvido, no âmbito dos direitos difusos, pelo Ministério Público, na Comarca de Lisboa ao longo do ano judicial de 2008.

§ 1º - Generalidades

- I. Enquadramento.
 - a) Delimitação normativa.

Os interesses difusos possuem uma dimensão individual e uma dimensão supra-individual e conseguem, por isso, a superação da clássica dicotomia entre o interesse individual e o interesse público e disponibilizam uma tutela que não pode ser reconduzida nem à tradicional acção individual nem às formas conhecidas de acção pública.

Os interesses difusos ligam-se a algumas características das sociedades modernas.

A primeira é a massificação da produção, da distribuição, da informação e do consumo, o que conduz a uma massificação dos respectivos conflitos, ou seja, à multiplicação das controvérsias pseudo-individuais e à superação da fragmentação dos conflitos; a segunda prende-se com a circunstância de a sociedade moderna ser, cada

vez mais, uma sociedade de risco: riscos sociais, que fazem perigar o bem-estar material e as condições de subsistência, e riscos tecnológicos, que põem em perigo alguns valores fundamentais como a vida e a saúde. Estes riscos afectam potencialmente todos os membros da colectividade pelo que possuem uma clara dimensão supra-individual.

b) Modalidades legais.

1. Descrição.

No contexto legislativo referente à defesa dos consumidores, são vários os preceitos que apresentam uma tripartição entre interesses individuais homogêneos, colectivos e difusos - artºs 3º, al. f), 13º, al.c) e 20º da Lei nº 24/96, de 31 de Julho da Lei de Defesa do Consumidor (LDC).

Esta tripartição entre interesses difusos *stricto sensu*, interesses colectivos e interesses individuais homogêneos é também aceite pela jurisprudência (v.g., Acs. do STJ de 17.02.98, CJ, STJ, I, pág. 84 e 23.09.97, BMJ nº 469, pág. 432).

Mais vulgar é, contudo, a referência a interesses colectivos e difusos: é o que sucede com o preceito constitucional relativo aos direitos das associações de consumidores e das cooperativas de consumo e na definição das competências do Ministério Público (artºs 60º, nº 3 da CRP e 3º, nº 1 al. c), 5º, nº 1, al. e) e 4º, al. a) do Estatuto do Ministério Público).

2. Concretização.

A distinção entre interesses colectivos e interesses difusos *stricto sensu* não assenta nos respectivos titulares – mas no respectivo objecto: ao passo que os interesses difusos *stricto sensu* incidem sobre bens indivisíveis e, por isso, não podem ser divididos por cada um dos seus titulares, os interesses colectivos integram uma pluralidade de interesses individuais sobre bens exclusivos, sendo, por isso, repartidos por cada um dos

respectivos titulares. Assim, por exemplo, o interesse dos consumidores é um interesse difuso *stricto sensu* – mas o conjunto dos interesses individuais de cada um dos consumidores sobre direitos privados, v.g., um direito a indemnização, forma um interesse colectivo.

Os interesses individuais homogéneos consistem na refacção dos interesses difusos *stricto sensu* e dos interesses colectivos na esfera de cada um dos seus titulares. Os interesses individuais homogéneos podem, assim, ser definidos como os interesses de cada um dos titulares de um interesse difuso *stricto sensu* ou de interesse colectivo. Assim, o interesse na qualidade de vida é um interesse difuso *stricto sensu* – mas o interesse de cada um dos habitantes de uma região nessa qualidade de vida é um interesse individual homogéneo; os lesados pelo consumo de um produto nocivo à saúde são titulares de um interesse colectivo – mas o interesse de cada um dos lesados constitui igualmente um interesse individual homogéneo.

Deste modo, a tripartição interesse difuso *stricto sensu*/interesse colectivo/interesse individual homogéneo, resolve-se verdadeiramente em dois pares de interesses difusos *lato sensu*: o interesse difuso *stricto sensu* e os respectivos interesses individuais homogéneos; o interesse colectivo e os respectivos interesses individuais homogéneos.

3. Finalidade da tutela.

a) Finalidade inibitória.

A tutela dos interesses difusos pode realizar uma finalidade inibitória ou uma finalidade reparatória. A acção inibitória disponibiliza uma tutela específica, dado que assegura não o sucedâneo do interesse ou do direito violado – mas o gozo do próprio direito ou interesse protegido.

A acção inibitória como meio de tutela dos interesses difusos pode ter uma finalidade preventiva ou repressiva: na acção preventiva visa-se prevenir a violação de

um interesse difuso e o seu objecto é a abstenção dessa violação; na acção repressiva, embora se pretenda também obter a omissão de uma conduta, essa violação já é efectiva.

As acções inibitórias para tutela dos interesses difusos dos consumidores encontram-se genericamente previstas nos artsº 52º da CRP e, no âmbito do consumo, no artº 10º, nº 1 da Lei de Defesa do Consumidor e no artº 25º do Dec. Lei nº 446/85, de 25 de Outubro relativo às cláusulas contratuais gerais.

A decisão que proíbe o uso ou a recomendação de cláusulas contratuais deve especificar o âmbito da proibição, designadamente através da referência concreta do seu teor a indicação do tipo de contratos a que a proibição se reporta (artº 30º do Dec. Lei nº 446/85, de 25/10 e 11º da LDC). De modo a aumentar a sua eficácia prática, essa decisão deve ser publicitada e registada no serviço próprio (artºs 30º, nº 2 e 34º do Dec. Lei nº 446/25/10 e 11º, nº 3 da LDC).

b. Eficácia subjectiva do caso julgado.

O regime legal quanto ao âmbito subjectivo do caso julgado da decisão proferida na acção inibitória de uso ou recomendação de uso de uma cláusula contratual geral pode resumir-se assim: o interessado não beneficia do caso julgado da decisão que proíbe o uso ou a recomendação da cláusula contratual, pelo que não se pode limitar a invocar contra o demandado vencido, a decisão condenatória proferida na acção inibitória; porém, esse interessado pode alegar em seu proveito, em processo e fora dele, a declaração incidental de nulidade incluída na decisão inibitória (artº 32º, nº 2 do Dec. Lei nº 446/85, de 25/10 e 11º, nº 4 da LDC). Com aquela alegação o novo demandante vincula o tribunal e o demandado a aceitar a declaração de nulidade subjacente à decisão de proferida na acção inibitória. Esta sentença não tem uma eficácia *ultra vires*; a única especialidade do artº 32º, nº 2 do Dec. Lei nº 446/85, de 25/10 consiste em permitir que um terceiro possa

vir invocar em seu benefício a declaração incidental de nulidade da cláusula contratual geral, sem que aquela seja dotada de eficácia de caso julgado material.

§ 2º - Os interesses difusos na Comarca de Lisboa

I. Unidade orgânica.

A gestão processual da tutela dos interesses difusos é actuada no Núcleo de Propositura de Acções (NPA), da Procuradoria da República da área cível da Comarca de Lisboa, que é integrado por 4 Procuradores-Adjuntos.

II. Área territorial de intervenção.

A competência da Procuradoria da República da área cível de Lisboa restringe-se à comarca de Lisboa.

III. Arco temporal da intervenção.

A intervenção de cujos resultados se dá conta reporta-se ao ano de 2008.

IV. Forma da intervenção.

Do ponto de vista formal, a intervenção é actuada através de um *dossier* ou caderno próprio, designado por processo administrativo do Ministério Público. Este, destina-se a compilar todos os elementos de facto e de esclarecimento disponíveis que permitam concluir pela necessidade de uma intervenção processual. Nos casos em que se concluiu pela necessidade dessa intervenção e em que, conseqüentemente, é instaurada a respectiva acção, o processo administrativo acompanhá-la-á até ser proferida decisão passada em julgado.

v. Resultados da intervenção.

Dos 1074 processos administrativos entrados no ano de 2008, 25 têm por objecto cláusulas contratuais gerais inseridas em contratos de concessão de crédito ao consumo e para aquisição de habitação, dispostos por instituições bancárias e/ou financeiras, cujos exemplares foram remetidos ao Ministério Público pela Direcção-Geral do Consumidor.

No decurso do ano foram propostas 19 acções relativas a cláusulas contratuais gerais inseridas em contratos de adesão, sendo:

- 7 relativas a contratos em uso por instituições bancárias/financeiras;
- 5 relativas a contratos em uso por empresas de telecomunicações;
- 4 relativas a contratos em uso por ginásios;
- 2 relativas a contratos em uso por seguradoras;
- 1 relativa a contrato utilizado por uma empresa prestadora de serviços (compra e venda de automóveis).

Procedeu-se ainda ao arquivamento de 7 processos administrativos relativos a cláusulas contratuais gerais e 16 outros processos foram transmitidos, com projecto de petição inicial, para o Ministério Público junto de outras Comarcas.

Encontram-se em fase de instrução, 10 processos administrativos.

No seu conjunto, foram movimentados, relativamente à matéria das cláusulas contratuais gerais, 87 processos administrativos.