ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

24 de Janeiro de 2002 *

No processo C-372/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por P. Stancanelli, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, inicialmente representada por U. Leanza, na qualidade de agente, assistido por P. G. Ferri, avvocato dello Stato, e em seguida por U. Leanza, assistido por G. de Bellis, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não tomar as medidas necessárias para:

— aplicar as disposições da Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO L 95, p. 29), a todos os contratos celebrados entre um consumidor e um profissional;

— transpor o artigo 5.°, terceiro período, desta directiva, e

— transpor integralmente os artigo 6.°, n.° 2, e 7.°, n.° 3, da mesma directiva,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann (relator), presidente de secção, D. A. O. Edward e A. La Pergola, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 20 de Setembro de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 6 de Outubro de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não tomar as medidas necessárias para:

— aplicar as disposições da Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores (JO L 95, p. 29, a seguir «directiva»), a todos os contratos celebrados entre um consumidor e um profissional;

— transpor o artigo 5.°, terceiro período, desta directiva, e

— transpor integralmente os artigo 6.°, n.° 2, e 7.°, n.° 3, da mesma directiva,

a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

A directiva

2 Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, a directiva tem por objectivo a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas às cláusulas abusivas em contratos celebrados entre profissionais e consumidores.

3 O artigo 7.° da directiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros providenciarão para que, no interesse dos consumidores e dos profissionais concorrentes, existam meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização das cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores por um profissional.

2. Os meios a que se refere o n.° 1 incluirão disposições que habilitem as pessoas ou organizações que, segundo a legislação nacional, têm um interesse legítimo na defesa do consumidor, a recorrer, segundo o direito nacional, aos tribunais ou aos órgãos administrativos competentes para decidir se determinadas cláusulas contratuais, redigidas com vista a uma utilização generalizada, têm ou não um carácter abusivo, e para aplicar os meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização dessas cláusulas.

3. Respeitando a legislação nacional, os recursos previstos no n.º 2 podem ser interpostos, individualmente ou em conjunto, contra vários profissionais do mesmo sector económico ou respectivas associações que utilizem ou recomendem a utilização das mesmas cláusulas contratuais gerais ou de cláusulas semelhantes.»

4 Segundo o artigo 10.º, n.º 1, da directiva, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento o mais tardar em 31 de Dezembro de 1994.

A regulamentação nacional

5 A directiva foi transposta para a ordem jurídica italiana pela legge n.º 52, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1994, de 6 de Fevereiro de 1996 (GURI n.º 34, de 10 de Fevereiro de 1996, suplemento ordinário n.º 24). Este diploma introduziu os artigos 1469.º *bis* a 1469.º *sexies* no código civil italiano (a seguir «código civil»).

6 O artigo 1469.º *sexies*, primeiro parágrafo, do código civil prevê:

«As associações representativas dos consumidores e dos profissionais bem como as câmaras de comércio, de indústria, de artesanato e de agricultura podem demandar em juízo os profissionais ou a associação de profissionais que utilizem condições gerais de contrato cujo carácter abusivo seja manifesto na acepção do presente capítulo e solicitar ao juiz competente que proíba a sua utilização.»

7 No âmbito da presente instância, a República Italiana alegou que o artigo 7.° da directiva foi igualmente transposto pelo artigo 3.° da legge n.° 281, Disciplina dei diritti dei consumatori e degli utenti, de 30 de Julho de 1998 (GURI n.° 189, de 14 de Agosto de 1998, a seguir «Lei n.° 281/98»).

8 O artigo 3.°, primeiro parágrafo, da Lei n.° 281/98 dispõe:

«As associações de consumidores e de utentes inscritas na lista referida no artigo 5.° têm legitimidade processual para proteger os interesses colectivos pedindo ao juiz competente:

a) que proíba os actos e comportamentos que lesam os interesses dos consumidores e dos utentes;

[...]»

9 O artigo 5.° da Lei n.° 281/98 fixa as condições que as associações de consumidores devem preencher para poder estar inscritas na lista prevista no seu artigo 3.° Esta lista é elaborada pelo Ministro da Indústria, do Comércio e do Artesanato.

Tramitação processual

10 Considerando que a directiva não tinha sido transposta de modo exaustivo para direito italiano no prazo fixado, a Comissão deu início ao processo por incumprimento. Depois de ter notificado a República Italiana para lhe apresentar as suas observações, a Comissão formulou, em 18 de Dezembro de 1998, um parecer fundamentado convidando este Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação. Tendo a Comissão julgado insatisfatória a resposta da República Italiana a este parecer, intentou a presente acção.

11 Tendo o Governo italiano esclarecido, na contestação, que a legge n.° 526, Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — legge comunitaria 1999, de 21 de Dezembro de 1999 (GURI n.° 13, de 18 de Janeiro de 2000, suplemento ordinário n.° 15), introduziu no capítulo XIV *bis* do código civil as alterações solicitadas pela Comissão no que se refere às três primeiras acusações da acção, esta última, por articulado apresentado em 17 de Maio de 2000, informou o Tribunal de Justiça de que, nos termos do artigo 78.° do seu Regulamento de Processo, desistia parcialmente da acção, mantendo apenas a acusação relativa ao artigo 7.°, n.° 3, da directiva.

Quanto ao mérito

Quanto ao alcance da obrigação prevista no artigo 7.°, n.° 3, da directiva

12 Para a Comissão, o artigo 7.° da directiva regula um dos aspectos fundamentais da protecção instituída por este diploma, ou seja, o mecanismo que tem por

finalidade «pôr termo» à utilização das cláusulas abusivas nos contratos celebrados entre profissionais e consumidores. Tal objectivo exige que esse mecanismo possa ser utilizado não só contra os profissionais que utilizam tais cláusulas, mas também contra as organizações profissionais ou outros profissionais que recomendem a sua utilização. Não é necessário que as cláusulas redigidas com vista a uma utilização generalizada sejam concretamente utilizadas em contratos individuais.

13 O Governo italiano contesta esta interpretação. Sustenta que o mecanismo previsto no artigo 7.° da directiva se destina a pôr termo à «utilização» das cláusulas abusivas. Seria assim condição essencial uma utilização efectiva, e não apenas potencial, das mesmas.

14 A este respeito, recorde-se que, no seu acórdão de 27 de Junho de 2000, Océano Grupo Editorial e Salvat Editores (C-240/98 a C-244/98, Colect., p. I-4941, n.° 27), o Tribunal de Justiça julgou que o sistema de protecção estabelecido pela directiva assenta na ideia de que a situação de desequilíbrio entre o consumidor e o profissional só pode ser compensada por uma intervenção positiva, exterior às partes do contrato. É a razão pela qual o artigo 7.° da directiva, que, no seu n.° 1, exige aos Estados-Membros que providenciem meios adequados e eficazes para pôr termo à utilização das cláusulas abusivas, precisa, no seu n.° 2, que esses meios incluem a faculdade de as associações de consumidores reconhecidas recorrerem aos tribunais a fim de que estes determinem se certas cláusulas contratuais, redigidas com vista a uma utilização generalizada, têm ou não um carácter abusivo e obterem, sendo caso disso, a sua proibição.

15 A natureza preventiva e o objectivo dissuasor das acções que devem ser instituídas, bem como a sua independência em relação a qualquer conflito individual concreto, implicam, como o Tribunal de Justiça reconheceu, que tais acções possam ser intentadas mesmo quando as cláusulas cuja proibição é pedida não tenham sido autorizadas em contratos determinados, mas apenas recomendadas por profissionais ou pelas suas associações (v. acórdão Océano Grupo Editorial e Salvat Editores, já referido, n.° 27).

16 Daqui resulta que o artigo 7.°, n.° 3, da directiva deve ser interpretado no sentido de que exige a instituição de mecanismos que possam igualmente ser utilizados contra comportamentos que se limitam a recomendar a utilização de cláusulas contratuais de carácter abusivo.

Quanto à transposição do artigo 7.°, n.° 3, da directiva para a ordem jurídica italiana

17 A Comissão alega que o artigo 1469.° *sexies* do código civil só permite demandar em juízo os profissionais ou as associações de profissionais que utilizam cláusulas abusivas, o que restringe os efeitos preventivos do mecanismo de proibição previsto no artigo 7.° da directiva.

18 O artigo 3.°, primeiro parágrafo, alínea a), da Lei n.° 281/98 não permite sanar esta lacuna. Em primeiro lugar, tendo a acção prevista por esta disposição um carácter mais geral que a prevista no artigo 1469.° *sexies* do código civil, este último devia prevalecer nos processos relativos a cláusulas abusivas. Em seguida, pressupondo que a acção prevista no artigo 3.° da Lei n.° 281/98 possa ser intentada contra as pessoas que recomendam a utilização de cláusulas abusivas, trata-se de uma interpretação *praeter legem*, ou até mesmo *contra legem*, que não satisfaz as exigências de clareza e de precisão que devem caracterizar as medidas nacionais de transposição. Por fim, a referida disposição define a categoria das pessoas com legitimidade processual de modo mais restritivo que o artigo 1469.° *sexies*, provocando assim entre os utilizadores de cláusulas abusivas e as pessoas que recomendam a sua utilização uma disparidade de tratamento contrária ao artigo 7.° da directiva.

19 O Governo italiano alega que, na hipótese de uma utilização efectiva de cláusulas abusivas, é possível pôr termo a um comportamento recomendando a utilização de tais cláusulas com fundamento no artigo 3.° da Lei n.° 281/98, que visa «os comportamentos que lesam os interesses dos consumidores e dos utentes». O princípio segundo o qual a regra especial derroga a regra geral é irrelevante para definir as relações entre os artigos 1469.° *sexies* do código civil e 3.° da Lei n.° 281/98, na medida em que se trata não de disposições materiais, mas sim processuais. Quanto à definição das pessoas que podem pedir a proibição de cláusulas abusivas, o Governo italiano assinala que o artigo 7.°, n.° 3, da directiva remete para o direito nacional.

20 A este respeito, importa recordar que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o alcance das disposições legislativas, regulamentares e administrativas nacionais deve ser apreciado tendo em conta a interpretação que delas fazem os órgãos jurisdicionais (v., nomeadamente, acórdãos de 8 de Junho de 1994, Comissão/Reino Unido, C-382/92, Colect., p. I-2435, n.° 36, e de 29 de Maio de 1997, Comissão/Reino Unido, C-300/95, Colect., p. I-2649, n.° 37).

21 No caso vertente, no que respeita, em primeiro lugar, ao artigo 1469.° *sexies* do código civil, verifica-se que a redacção desta disposição só permite vias de recurso contra a utilização de cláusulas abusivas. No entanto, o advogado-geral assinalou, no n.° 30 das suas conclusões, que a jurisprudência italiana interpreta o conceito de «utilização» de modo tão amplo que o mesmo abrange igualmente a recomendação de cláusulas abusivas.

22 Todavia, resulta das decisões dos órgãos jurisdicionais italianos, citadas nas notas 10 e 11 das conclusões do advogado-geral, que esta jurisprudência recente não pode ser qualificada de unânime ou, pelo menos, de suficientemente assente para tornar certa uma interpretação neste sentido.

23 No que respeita, em segundo lugar, ao artigo 3.° da Lei n.° 281/98, verifica-se que a redacção da mesma não exclui a propositura de uma acção contra um comportamento recomendando a utilização de cláusulas abusivas. Aliás, o advogado-geral assinalou, no n.° 40 das suas conclusões, que a jurisprudência italiana aceita a admissibilidade de tais acções.

24 No entanto, a decisão citada na nota 14 das conclusões do advogado-geral, que não respeita a um simples comportamento destinado a recomendar a utilização de cláusulas abusivas, não é susceptível de refutar a interpretação do artigo 3.° da Lei n.° 281/98 feita pelo Governo italiano no âmbito da presente instância e segundo a qual a admissibilidade de uma acção contra o autor de uma recomendação pressupõe uma utilização efectiva das cláusulas abusivas que foram recomendadas. Ora, tal condição é incompatível com a interpretação que deve ser feita do artigo 7.°, n.° 3, da directiva (v. n.° 16 do presente acórdão).

25 Estas incertezas são ainda mais graves porque, como o advogado-geral observa no n.° 54 das suas conclusões, a relação entre os artigos 1469.° *sexies* do código civil e 3.° da Lei n.° 281/98 não é inequívoca. Como o assinala, certos órgãos jurisdicionais italianos consideram que, em matéria de cláusulas abusivas, o referido artigo 1469.° *sexies*, enquanto lei especial, prevalece sobre o artigo 3.° da Lei n.° 281/98. Ora, tal interpretação tem consequências quanto ao círculo de pessoas que gozam de legitimidade para a acção, não tendo as duas disposições o mesmo âmbito de aplicação a este respeito.

26 Perante as dúvidas suscitadas por esta jurisprudência, constituída por decisões de órgãos jurisdicionais de primeira instância, não foi demonstrado que a interpretação feita pelos órgãos jurisdicionais italianos dos artigos 1469.° *sexies* do código civil e 3.° da Lei n.° 281/98 permite alcançar a finalidade prosseguida pelo artigo 7.°, n.° 3, da directiva, conforme recordado no n.° 16 do presente acórdão.

27 De qualquer modo, mesmo pressupondo que esta última disposição visa pessoas ou organizações qualificadas com conhecimentos jurídicos em matéria de protecção dos consumidores, há que considerar que a transposição do artigo 7.°, n.° 3, da directiva para a ordem jurídica italiana não tem em conta, de modo suficiente, o princípio da segurança jurídica.

28 Assim, verifica-se que, ao não adoptar as medidas necessárias para transpor integralmente o artigo 7.°, n.° 3, da directiva, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma.

Quanto às despesas

29 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas, na medida em que a acção respeita à acusação *ex* artigo 7.°, n.° 3, da directiva.

30 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 5, primeiro parágrafo, do mesmo regulamento, a pedido da parte que desiste, as despesas são suportadas pela parte contrária se tal se justificar tendo em conta a atitude desta última. Tendo em conta o comportamento da República Italiana, que só adoptou as alterações necessárias para sanar as três primeiras acusações enunciadas na petição depois da propositura da acção, há que condená-la nas despesas da instância relativas a estas acusações.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **A não adoptar as medidas necessárias para transpor integralmente o artigo 7.°, n.° 3, da Directiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da mesma.**

2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Jann Edward La Pergola

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 24 de Janeiro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

P. Jann