



PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE

Meritíssimo Conselheiro
Presidente do Tribunal Constitucional

PEDIDO DE FISCALIZAÇÃO DA *R-2618/88*
CONSTITUCIONALIDADE: *R-23/94*

DATA: 1999-09-01

Assunto: Direito dos Consumidores: Restrição de Direitos, Liberdades e Garantias – Responsabilidade.

O Provedor de Justiça, no exercício do poder que lhe confere o disposto no art. 281º, n.º 2, alínea d) da Constituição, reproduzido em disposição contida no art. 20º, n.º 3 do respectivo Estatuto, aprovado pela Lei n.º 9/91, de 9 de Abril, requer ao Tribunal Constitucional que aprecie e declare inconstitucionais com força obrigatória geral:

i) a norma contida no art. 19º, n.º 1 da Tarifa Geral de Transportes (TGT), aprovada pela portaria n.º 403/75, de 30 de Junho, e alterada pela portaria n.º 1160/80, de 31 de Dezembro;

ii) as normas constantes do art. 78º, n.º 1, do art. 79º, n.º 1, do art. 80º, n.º 1, do art. 81º, n.º 1, do art. 82º, n.º s 1 e 2, e do art. 83º, n.º 1 (na parte que refere que a importância da indemnização não pode exceder o limite a que se refere o art. 78º), do Regulamento do Serviço Público de Correios, aprovado pelo Decreto - Lei n.º 176/88, de 18 de Maio, para os efeitos previstos no art. 282º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

por entender serem estas disposições infractoras da norma contida no art. 60º, n.º 1 da Constituição, quando articulada com as normas constitucionais sobre regime substantivo de restrições a direitos, liberdades e garantias do art. 18º, nºs 2 e 3, nos termos e com os fundamentos que seguidamente se expõem.

I - Da norma contida no art. 19º, nº 1 da Tarifa Geral de Transportes



Dispõe esta norma que o "*Caminho de Ferro não responde pelos danos causados aos passageiros resultantes de atrasos, supressão de comboios ou perdas de enlace*".

2º

Pelos danos que o Caminho de Ferro houvesse de responder nos termos gerais, causados aos seus passageiros por incumprimento ou mora no cumprimento dos contratos de transporte respectivos, não responde o Caminho de Ferro, ainda que tenha agido culposamente.

3º

A norma impugnada tem, pois, o efeito de excluir a responsabilidade civil do Caminho de Ferro por alguns danos que lhe sejam objectiva e subjectivamente imputados, ou seja, independentemente da culpa da transportadora, dos seus propositos e comissários.

4º

A norma impugnada, por outro lado, afasta a obrigação de indemnizar todo e qualquer dano cujo facto causal tenha as características descritas, quer se trate de lesão patrimonial ou de lesão não patrimonial, quer se trate de dano emergente ou de lucros cessantes.

5º

Esta norma produz o efeito de romper o equilíbrio garantido entre dois sujeitos de uma relação jurídica privada, de resto, agravando a debilidade do transportado em favor da posição mais sólida do transportador.

6º

O passageiro do Caminho de Ferro deve qualificar-se como consumidor, ainda que correntemente conheça a designação de utente ou utilizador, assim como a relação jurídica de transporte há-de qualificar-se como relação jurídica de consumo, para o efeito de se considerar sob a esfera de protecção garantida pelo disposto no art. 60º, n.º 1 da Constituição.

7º

Ainda que a empresa transportadora possua um substracto institucional público, as suas relações com terceiros inserem-se no domínio dos actos de gestão privada.

8º



O direito dos consumidores a serem indemnizados por danos resultantes de atrasos ou perdas de enlace das composições ferroviárias melhor revela a sua essencialidade no conteúdo do direito inscrito no art. 60º, n.º 1, *in fine*, se atendermos às circunstâncias, por um lado, de haver uma única empresa prestadora de transporte ferroviário, e por outro lado, de se encontrar o passageiro consumidor deste serviço numa típica situação contratual de adesão.

9º

O consumidor de transporte ferroviário, ainda que não existisse a norma impugnada, sempre se encontraria numa posição de franca debilidade contratual, reduzida que se encontra a liberdade de celebração por força da primeira circunstância nomeada, comprimida que se mostra a liberdade de estipulação por efeito da segunda.

10º

"Consumidor é o adquirente de bens de consumo ou de serviços destinados ao seu uso pessoal, familiar ou doméstico; portanto, uso privado (*privaten verwendung, private use*), não-profissional" (Calvão da Silva, João - Protecção do Consumidor, *in* Direito das Empresas, INA, 1990, p. 126).

11º

Segundo o autor citado, serve de escopo à protecção especial do consumidor, edificada sobre o direito privado que disciplina substancialmente as relações jurídicas de consumo, "a desigualdade de *bargaining power* entre o consumidor - *homme faible* e o profissional, normalmente uma empresa" (loc. cit, ob. cit, p. 107).

12º

Tudo permite fazer crer, e nada o infirma, que é este o conceito de consumidor que se encontra sob a esfera de protecção da norma constitucional contida no art. 60º, n.º 1, onde é garantido um direito à reparação de danos.

13º

Gomes Canotilho e Vital Moreira, ao anotarem o citado preceito não hesitam em qualificar o direito à reparação de danos causados a consumidores como um direito com análoga natureza à dos direitos, liberdades e garantias para o efeito de beneficiar do regime destes últimos (Constituição da República Portuguesa Anotada, 1993, Coimbra, p. 323).

14º

Do mesmo passo, explicam que este direito dos consumidores a serem reparados os danos "traduz-se no direito de indemnização dos prejuízos causados pelo



fornecimento de bens ou serviços defeituosos, por assistência deficiente ou por violação do contrato de fornecimento" (idem, p. 324).

15º

A norma impugnada restringe de forma absoluta um dos efeitos que o regime positivo dos direitos, liberdades e garantias enuncia: a vinculação das entidades públicas.

16º

Na verdade, a norma contida no art. 19º, n.º 1 da Tarifa Geral de Transportes desvincula a empresa que explora o serviço do caminho de ferro do cumprimento de um dever correspectivo do invocado direito fundamental, violando, assim, a norma que lhe confere suporte (art. 60º, n.º 1, *in fine*) e o regime de protecção que à mesma é assegurado no art. 18º, n.º 1 da CRP.

17º

Tão pouco é de admitir que a norma contida no art. 19º, n.º 1 da Tarifa Geral de Transportes possa ser vista como uma restrição legítima, porquanto não preenche as exigências cumulativas dispostas no art. 18º, n.ºs 2 e 3.

18º

Em primeiro lugar, falta-lhe fundamento constitucionalmente válido. Isto é, a medida de restrição introduzida não se encontra ordenada à salvaguarda de qualquer outro direito ou interesse com significado no sistema constitucional, nem expresso, nem implícito (art. 18º, n.º 2 da CRP).

19º

Em segundo, diminui a extensão e alcance do conteúdo essencial do direito à reparação de danos correntemente verificados em dada actividade, já que exclui, pura e simplesmente, a sua ressarcibilidade (art. 18º, n.º 3 da CRP).

II - Das normas supracitadas do Regulamento do Serviço Público de Correios.

20º

É na Parte III do Regulamento do Serviço Público de Correios que se encontra fixado o regime da responsabilidade civil da empresa operadora perante os utentes do serviço público de correios.

**21º**

Primeiramente, no art. 73º, são definidos os procedimentos gerais relativos à apresentação das reclamações pelos utentes: o prazo geral de apresentação da reclamação e o prazo (especial) de reclamação pelo serviço de telecópia. O legislador ordinário estipula, ainda, o pagamento de uma taxa por cada reclamação, bem como prevê uma condição suspensiva para a aceitação de reclamações sobre correspondências postais registadas.

22º

O art. 74º esclarece que a Parte III (embora, por lapso, seja referido o capítulo) contém a disciplina jurídica da responsabilidade dos CTT perante os utentes e que apenas subsidiariamente terão aplicação outras normas, embora tal já resultasse do artº 4º do Decreto que aprova o diploma.

23º

O art. 75º prevê quatro causas de exclusão da responsabilidade da empresa operadora: culpa do remetente na produção do dano, casos fortuitos ou de força maior, não exercício do direito de reclamação no prazo previsto e intervenção de autoridade competente, nos termos legais.

24º

A responsabilidade dos remetentes, pelos prejuízos causados a outros utentes, não isenta a empresa operadora do pagamento (solidário) dos danos verificados, cabendo-lhe, então, exercer o direito de regresso contra o responsável. É o que diz o art. 76º.

25º

O art. 77º define as regras do pagamento das indemnizações, incluindo as formalidades que devem verificar-se. Prevê, ainda, um prazo (de prescrição) para o exercício do direito de indemnização, a possibilidade de cessão do direito à indemnização, a sub-rogação nos direitos da pessoa a quem a empresa operadora haja pago a indemnização e o procedimento no caso de responsabilidade por perda de um objecto posteriormente encontrado.

26º

Os art.s 78º a 83º definem os montantes máximos das indemnizações a que os utentes têm direito, consoante o tipo de serviço cuja prestação deu origem à reclamação.

27º



O legislador cuidou de determinar com relativa precisão - e aqui, como veremos, reside o fulcro do pedido de declaração de inconstitucionalidade - a importância a que o remetente tem direito, em sede de responsabilidade civil contratual, face à perda, espoliação ou avaria do objecto sobre o qual incidiu o serviço.

28º

Nas correspondências registadas (art. 78º), a importância reclamada **não pode exceder a quantia equivalente a vinte vezes a taxa de registo paga** - a qual pode ser elevada ao quádruplo por cada saco especial de impressos expedido sob registo para o mesmo destinatário e destino.

29º

Nas cartas com valor declarado (art. 79º), **o montante da indemnização é o correspondente ao valor real da perda, espoliação ou avaria - não podendo exceder a importância declarada.**

30º

No tocante ao serviço público de telecópia (art. 80º), a indemnização **corresponde ao valor real da perda ou da inutilização do documento apresentado para reprodução - não podendo exceder o limite estabelecido pela perda de correspondência registada.**

31º

Nas encomendas postais (art. 81º), a indemnização deve corresponder **à importância real da perda, espoliação ou avaria, não podendo, no entanto, exceder:**

- a) a importância do valor declarado, se se tratar de encomendas com valor declarado;
- b) a importância correspondente ao produto da taxa de registo de uma correspondência, em vigor na data da aceitação, pelo factor 20, 30 ou 40, respectivamente para uma encomenda até 5 Kg, de mais de 5 Kg até 10 Kg e de mais de 10 Kg.

32º

No que concerne aos objectos à cobrança (art. 82º), a indemnização **é a fixada para uma correspondência ou encomenda simplesmente registada ou com valor declarado, conforme o caso.** Se a empresa operadora tiver entregue o objecto sem o pagamento da totalidade da quantia devida, a indemnização será **igual à importância não cobrada.**

33º



Por fim, a indemnização pela perda de títulos à cobrança (art. 83º) é correspondente **à importância real do prejuízo causado, não podendo exceder o limite estipulado para as correspondências registadas.**

34º

Vistas as normas que limitam os montantes indemnizatórios, cabe agora averiguar da sua admissibilidade face à Lei Fundamental.

35º

A obrigação de indemnizar, no âmbito da responsabilidade civil contratual, pode ter várias fontes: o incumprimento, a mora no cumprimento, o cumprimento defeituoso e a impossibilidade da prestação por facto imputável ao devedor.

36º

Qualquer uma destas fontes determina o devedor a ressarcir o credor pelos danos que lhe haja causado - tanto os danos emergentes, como os chamados lucros cessantes, tanto "a perda ou diminuição de valores já existentes no património do lesado", como "os benefícios que ele deixou de obter em consequência da lesão, ou seja, o acréscimo patrimonial frustrado" (Almeida Costa, Mário Júlio - Direito das Obrigações, 1984, Coimbra, p. 391).

37º

O autor citado, e em consonância com a generalidade da doutrina, embora reconhecendo a admissibilidade de excepções, considera que, por princípio, o *damnum emergens* e o *lucrum cessans* são determinantes de indemnização (*idem*, p. 392).

38º

A simples diminuição do valor patrimonial é insuficiente para compreender "a realidade concreta do prejuízo sofrido pelo ofendido", mas ainda para quem perfilhe esse entendimento, "os lucros cessantes, sendo representados por valores que ainda não pertenciam ao património do lesado, são susceptíveis de indemnização apenas por corresponderem ao aproveitamento de bens que o prejudicado já possuía e não pôde utilizar em virtude da lesão" (Gomes da Silva, Manuel . O Dever de Prestar e o Dever de Indemnizar, 1944, Lisboa, pp. 76 e seg.).

39º

O Código Civil, de resto no sentido que venho apontando, consagrou a plenitude da obrigação de indemnizar, a qual compreende "não só o prejuízo causado, como os benefícios que o lesado deixou de obter em consequência da lesão" (art. 564º, nº 1), havendo o cuidado, por parte do legislador, em apartar lucros cessantes e danos futuros, relativamente aos quais, a obrigação de indemnizar obedece a



diferentes pressupostos, assentes, fundamentalmente, na valoração do Tribunal produzida sobre o caso concreto.

40º

Não encontra qualquer apoio pertinente, para sustentar que a extensão e compreensão do dano cuja reparação é garantida constitucionalmente aos consumidores possuam limites inferiores aos da lei civil, sob pena de o consumidor encontrar melhor tutela fora desta qualidade.

41º

Permito-me fazer notar, ainda, que a jurisdição constitucional teve já oportunidade de julgar inconstitucional a primeira norma contida no art. 53º, n.º 3 do Estatuto dos Correios e Telecomunicações, por entender que fica o consumidor desprovido da garantia de ressarcimento pela conduta inadimplente do devedor, em termos que redundam num esvaziamento do conteúdo do direito enunciado no art. 60º, n.º 1, *in fine* (Acórdão n.º 153/90, da 2ª Secção, proferido no procº 340/87, publicado na II Série do Diário da República, em 7/09/1990).

42º

Pelos mesmos motivos que foram enunciados a respeito da violação do disposto no art. 18º, nºs 2 e 3 da CRP pela norma *supra* impugnada da Tarifa Geral de Transportes, devem ter-se por inconstitucionais as normas supracitadas do Regulamento do Serviço Público de Correios, por inexistir direito ou interesse constitucionalmente protegido que possa legitimar a medida de ablação ao direito em causa, e por, do mesmo passo, ser atingido o conteúdo essencial do mesmo (o que não sucederia, por hipótese, se a lei arredasse do âmbito do dever de indemnizar alguns lucros cessantes, desde que, naturalmente, cumprisse os de mais requisitos das restrições).

43º

Em todo o mais, valem aqui, com as devidas adaptações, as motivações sustentadas a respeito da norma impugnada da Tarifa Geral de Transportes.

44º

Resulta do exposto que se defende que a limitação da responsabilidade, na forma em que o Regulamento do Serviço Público de Correios a concebe, viola o art. 60º, n.º 1 *in fine* da Constituição da República Portuguesa, que estipula que os consumidores têm direito à reparação de danos.

45º

Em anotação a este artigo, referem J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira (in Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª edição, Coimbra, 1993, pág. 324.) «o direito à reparação não pressupõe o abandono dos esquemas da



responsabilidade contratual de cariz subjectivista mas aponta para a eventual necessidade de uma responsabilidade tendencialmente objectivista do produtor pelo produto, de forma a resolver-se o problema da justa distribuição dos riscos inerentes ao consumo de bens produzidos segundo os esquemas técnicos e tecnológicos modernos».

46º

Ao contrário, no Regulamento do Serviço Público de Correios, o legislador estipulou que, ainda que fique demonstrada a responsabilidade da empresa operadora, e ainda que esteja determinado o montante do prejuízo causado, haverá um limite intransponível no quantitativo de indemnização a pagar.

47º

Acresce que, no actual contexto de desestatização empresarial - cujo corolário, no tocante às telecomunicações, foi, primeiramente, a transformação dos CTT - Correios e Telecomunicações de Portugal, E.P. em sociedade anónima, seguindo-se a cisão da empresa, com autonomização da Telecom Portugal, S.A. e, por fim, a privatização da Portugal Telecom, S.A. (cfr. DL nº 87/92 de 14/05 e 122/94 de 14/05) - não parece justificar-se a limitação da responsabilidade contratual da empresa operadora do serviço público de correios.

48º

Até porque esta limitação abrange, não só os serviços prestados em regime de exclusividade como, igualmente, os chamados "serviços concorrenciais".

49º

Na realidade, designadamente no tocante às encomendas postais e aos serviços financeiros, a actuação comercial dos CTT - Correios de Portugal, S.A. é feita, ainda que utilizando a rede pública de correios, em regime não exclusivo (Cfr. art. 2º e art. 3º do Regulamento do Serviço Público de Correios).

50º

Este especial regime de responsabilidade civil representa, assim, um injustificado benefício conferido pelo legislador ordinário aos CTT, quando confrontado com as empresas (também de direito privado) sujeitas ao regime de responsabilidade civil contratual sem limitações desta ordem.

51º

Mas, para além de conferir um tratamento preferencial à empresa operadora, este regime representa um benefício negativo para o consumidor: ao usar a rede pública do correios, o utente está menos protegido do que ao recorrer aos serviços de uma empresa comum de direito privado a operar na área de negócios concorrenciais.



52º

No caso, por exemplo, de se perder uma encomenda postal (serviço que, nos termos da alínea a) do n.º 2 do art. 2º do Regulamento do Serviço Público de Correios, é não exclusivo) enviada através dos CTT, o utente terá direito a uma indemnização cujo montante não poderá exceder os quantitativos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art. 81º; no entanto, se tiver expedido a encomenda usando os serviços de uma outra empresa postal, o montante da indemnização será achado com recurso aos meios próprios do regime geral da responsabilidade civil, designadamente do resultante dos preceitos do Código Civil. Aí, como se sabe, tais limitações não existem.

53º

E a serem contratualmente estipuladas, as limitações de responsabilidade teriam de se conformar com o art. 60º, n.º 1, **in fine** da Constituição da República Portuguesa, que prevê, como foi referido, o direito dos consumidores à reparação de danos que lhes forem causados.

54º

Não se vê, portanto, como o próprio normativo legal possa não respeitar a imposição constitucional da reparação dos danos sofridos pelos consumidores do serviço de correios prestado pela empresa operadora.

III - Conclusão

A) As relações contratuais entre os passageiros do Caminho de Ferro, transportados pela Caminhos de Ferro Portugueses, EP, são relações jurídicas de consumo para o efeito da protecção constitucional garantida no art. 60º, nº 1, na parte em que esta norma consagra o direito à reparação de danos.

B) Esta norma possui natureza análoga à dos direitos, liberdades e garantias, pelo que *ex vi* do art. 17º, beneficia do regime destes.

C) O direito dos consumidores à reparação de danos vincula directamente todas as empresas públicas em sentido estrito e as sociedades de capitais públicos, como é o caso, respectivamente, dos Caminhos de Ferro Portugueses, EP, e dos CTT-Correios de Portugal, SA.

D) Violam a norma contida no art. 60º, nº 1, quando articulada com o disposto no art. 18º, nº 1 da CRP, as normas impugnadas ao afastarem o dever de indemnizar, num caso totalmente e nos outros não permitindo o ressarcimento integral dos danos causados aos utentes.

E) Violam a norma contida no art. 60º, nº 1, quando articulada com o disposto no art. 18º, nº 2 da CRP, as normas impugnadas ao restringirem o direito à reparação sem fundamento em outro direito ou interesse constitucionalmente protegido.

F) Violam a norma contida no art. 60º, nº 1, quando articulada com o disposto no art. 18º, nº 3, as normas impugnadas, ao restringirem o dano indemnizável a jusante da



fronteira do conteúdo essencial do direito à reparação, num caso afastando o dever de indemnizar consumidores por lesão típica de incumprimento ou defeituoso cumprimento do contrato de transporte ferroviário, no outro caso, por arredaram totalmente do domínio do dano ressarcível os lucros cessantes e por não permitirem mesmo, em alguns casos, o ressarcimento da totalidade dos danos emergentes.

Nestes termos, mais requer o Provedor de Justiça, que se declare com força obrigatória geral a inconstitucionalidade da norma contida no art.º 19.º n.º 1 da Tarifa Geral de Transportes, aprovada pela portaria n.º 403/75, de 30 de Junho, alterada pela portaria n.º 1116/80, de 31.12 e das normas constantes do art. 78.º, n.º 1, do art. 79.º, n.º 1, do art. 80.º, n.º 1, do art. 81.º, n.º 1, do art. 82.º, n.ºs 1 e 2, e do art. 83.º, n.º 1 (na parte que refere que a importância da indemnização não pode exceder o limite a que se refere o art. 78.º), do Regulamento do Serviço Público de Correios, aprovado pelo Decreto-lei n.º 176/88, de 18 de Maio, para os efeitos previstos no art. 282.º, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa.

O Provedor de Justiça

(José Menéres Pimentel)