

Projeto de Lei n.º 1184/XIII/4.ª (PEV)

Reforça a transparência nos contratos de adesão (Altera o Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro)

Data de admissão: 04/01/2019

Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas

Índice

- I. Análise da iniciativa**
- II. Enquadramento parlamentar**
- III. Apreciação dos requisitos formais**
- IV. Análise de direito comparado**
- V. Consultas e contributos**
- VI. Avaliação prévia de impacto**

Elaborado por: Luís Marques, João de Campos Coelho (DAC), Lurdes Sauane (DAPLEN),

Nuno Amorim (DILP)

Data: 16 de março de 2019

I. Análise da iniciativa

- **A iniciativa**

A presente iniciativa legislativa tem por finalidade estabelecer as regras quanto à apresentação gráfica das cláusulas contratuais gerais, nomeadamente definindo um limite mínimo do tamanho da letra e do espaçamento entre linhas. Assim, os autores propõem a alteração do artigo 21.º do [Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro](#)¹, que estabelece o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, aditando uma alínea que prevê serem absolutamente proibidas cláusulas contratuais gerais que “se encontrem redigidas com letra inferior a tamanho 11 ou a 2,5 milímetros e com um espaçamento entre linhas inferior a 1,15”.

Argumentam os proponentes, na exposição de motivos, a pertinência desta proposta com a referência ao facto de continuarem a existir contratos de adesão redigidos com um tamanho de letra diminuto, o que pode originar que algumas condições contratuais passem despercebidas, contribuindo para adesões a contratos de forma menos consciente e informada e potenciando consequências financeiras graves para os cidadãos.

- **Enquadramento jurídico nacional**

“Constitui a liberdade contratual um dos princípios básicos do direito privado. Na sua plena aceção, ela postula negociações preliminares íntegras, ao fim das quais as partes, tendo ponderado os respetivos interesses e os diversos meios de os prosseguir, assumem, com discernimento e liberdade, determinadas estipulações.”²

¹Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs [220/95, de 31 de agosto](#), [224-A/96, de 26 de novembro](#), [249/99, de 7 de julho](#) e [323/2001, de 17 de dezembro](#), apresentando-se na sua versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

² Preambulo do [Decreto-lei n.º 466/85, de 25 de outubro](#) (versão consolidada).

Diz-nos o [artigo 405.º](#) do [Código Civil](#)³, relativo à liberdade contratual, que as partes têm a faculdade de fixar livremente o conteúdo dos contratos, celebrar contratos diferentes dos previstos no Código Civil ou incluir neles as cláusulas que lhes aprouver, sempre dentro dos limites da lei, consagrando-se assim o princípio da liberdade contratual, nas suas vertentes de celebração e de estipulação de conteúdo.

As cláusulas contratuais gerais podem ser definidas como aquelas que são estabelecidas unilateralmente pelo contratante principal e sobre as quais não há qualquer discussão sobre o seu conteúdo, limitando-se os restantes contratantes a aceitá-las sem qualquer oportunidade para as questionar. A realidade do mercado é dominada por contratos de consumo e contratos que não são negociados entre as partes que os celebram.

Assim, para evitar que o contratante principal, que definiu as cláusulas, saia em claro benefício relativamente aos restantes contratantes ou aderentes, a lei definiu que deverão ser declaradas nulas as cláusulas cujo conteúdo seja considerado abusivo. É, aliás, devido ao princípio da liberdade contratual e a esta realidade que diminui o poder de autonomia das partes que se justifica o controle dos conteúdos das cláusulas de adesão.

As cláusulas proibidas encontram-se previstas no Capítulo V do [Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro](#)⁴, que institui o regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, encontrando-se subdividido em três subsecções. A primeira, referente aos artigos [15.º](#)⁵ e [16.º](#) trata das disposições comuns e de âmbito mais geral a aplicar ao previsto nas

³ Diploma consolidado retirado do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

⁴ Com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n.ºs [220/95, de 31 de agosto](#), [224-A/96, de 26 de novembro](#), [249/99, de 7 de julho](#) e [323/2001, de 17 de dezembro](#), apresentando-se na sua versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

⁵ “É proibida, nos termos do preceituado pelo art.º 15.º da LCCG, por contrária à boa-fé, a cláusula contratual geral que autoriza o banco predisponente a compensar o seu crédito sobre um cliente com o saldo de conta coletiva solidária, de que o mesmo cliente seja ou venha a ser contitular.” – Acórdão uniformizador de jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, [Proc. n.º 2475/10.0YXLSB.L1.S1-A](#).

duas secções seguintes. A segunda, referente às cláusulas absolutamente proibidas, correspondentes aos artigos [17.º](#), [18.º](#)⁶ e [19.º](#), no âmbito das relações entre empresários ou entidades equiparadas e, por fim, na terceira, referente aos artigos [20.º](#), [21.º](#) e [22.º](#), no que às relações com os consumidores finais diz respeito.

As cláusulas proibidas são aquelas cujos termos não são aceites pelo legislador, não podendo ser inseridas em contratos através de cláusulas contratuais gerais, podendo, no entanto, figurar em contratos quando a cláusula seja negociada entre as partes e não meramente aderida por uma delas. Estas cláusulas proibidas são sempre consideradas nulas nos termos do [artigo 12.º](#) do regime jurídico das cláusulas contratuais gerais, existindo a possibilidade de o aderente manter o contrato, expurgando apenas a cláusula ou cláusulas consideradas nulas ([artigo 13.º](#)).

A presente iniciativa altera o elenco de cláusulas absolutamente proibidas no âmbito das relações com os consumidores finais, presentes no artigo 21.º, que tem a seguinte redação:

[“Artigo 21.º”](#)⁷

Cláusulas absolutamente proibidas

São em absoluto proibidas, designadamente, as cláusulas contratuais gerais que:

- a) Limitem ou de qualquer modo alterem obrigações assumidas, na contratação, directamente por quem as predisponha ou pelo seu representante;
- b) Confiram, de modo directo ou indirecto, a quem as predisponha, a faculdade exclusiva de verificar e estabelecer a qualidade das coisas ou serviços fornecidos;

⁶ “É proibida, nos termos do preceituado pelo art.º 18.º al. a) da LCCG, a cláusula contratual geral que autoriza o banco predisponente a ceder total ou parcialmente a sua posição contratual para outras entidades do respectivo grupo, sediadas em Portugal ou no estrangeiro.” – Acórdão uniformizador de jurisprudência do Supremo Tribunal de Justiça, [Proc. n.º 2475/10.0YXLSB.L1.S1-A](#).

⁷ Este artigo sofreu uma alteração, operada pelo [Decreto-Lei n.º 220/95, de 31 de agosto](#).

- c) Permitam a não correspondência entre as prestações a efectuar e as indicações, especificações ou amostras feitas ou exibidas na contratação;
- d) Excluem os deveres que recaem sobre o predisponente, em resultado de vícios da prestação, ou estabeleçam, nesse âmbito, reparações ou indemnizações pecuniárias predeterminadas;
- e) Atestem conhecimentos das partes relativos ao contrato, quer em aspectos jurídicos, quer em questões materiais;
- f) Alterem as regras respeitantes à distribuição do risco;
- g) Modifiquem os critérios de repartição do ónus da prova ou restrinjam a utilização de meios probatórios legalmente admitidos;
- h) Excluem ou limitem de antemão a possibilidade de requerer tutela judicial para situações litigiosas que surjam entre os contratantes ou prevejam modalidades de arbitragem que não assegurem as garantias de procedimento estabelecidas na lei.”

O Gabinete de Direito Europeu do Ministério da justiça, é o organismo público que está incumbido, pela [Portaria n.º 1093/95, de 6 de setembro](#), de organizar e manter atualizado um registo das cláusulas contratuais gerais declaradas nulas pelos tribunais, cuja listagem pode ser consultada no seu [sítio na Internet](#).

Com especial destaque no que à proteção das partes diz respeito quanto às cláusulas abusivas, cumpre mencionar a [Lei n.º 24/96, de 31 de julho](#)⁸, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, que prevê nos números 2 e 3 do artigo 9.º, a proibição de inclusão de cláusulas gerais, em contratos pré-elaborados, que traduzam desequilíbrio em desfavor do consumidor. De igual forma, também o regime jurídico do

⁸ Com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 85/98, de 16 de dezembro](#), pelo [Decreto-Lei n.º 67/2003, de 8 de abril](#) e pelas Leis n.ºs [10/2013, de 28 de janeiro](#) e [47/2014, de 28 de julho](#), apresentando-se na sua versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

contrato de seguro, aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 72/2008, de 16 de abril](#)⁹, contem normas relativas ao clausulado dos contratos, neste caso de seguro, referindo no seu artigo 36.º que a apólice de seguro é “redigida de modo compreensível, conciso e rigoroso, e em caracteres bem legíveis, usando palavras e expressões da linguagem corrente sempre que não seja imprescindível o uso de termos legais ou técnicos.”

II. Enquadramento parlamentar

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada consulta à base de dados da atividade parlamentar (AP), não constam quaisquer iniciativas ou petições pendentes sobre a matéria.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar sobre iniciativas e petições anteriores, também não se verificou, a existência de qualquer iniciativa ou petição versando sobre matéria idêntica ou conexa.

III. Apreciação dos requisitos formais

- **Conformidade com os requisitos constitucionais, regimentais e formais**

A iniciativa legislativa em apreço foi apresentada pelos Deputados do Partido Ecologista “Os Verdes” no âmbito e nos termos do seu poder de iniciativa, consagrado no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea *b*) do artigo 156.º da [Constituição](#), bem como no artigo 118.º e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (RAR).

⁹ Com as alterações introduzidas pela [Lei n.º 147/2015, de 9 de setembro](#), apresentando-se na sua versão consolidada retirada do portal da Internet do Diário da República Eletrónico.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, encontra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos, pelo que a iniciativa em apreço cumpre os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do RAR. Parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, observando, assim, os limites à admissão da iniciativa consagrados no n.º 1 do artigo 120.º do RAR.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 29 de março de 2019. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Inovação e Obras Públicas (6.ª) a 1 de abril, por despacho de S. Ex.ª o Presidente da Assembleia da República. O seu anúncio ocorreu na sessão plenária do dia 3 de abril.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º [43/2014, de 11 de julho](#), adiante designada como lei formulário, prevê um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da iniciativa e que importa ter presentes no decurso da especialidade em Comissão e, em especial, no momento da respetiva redação final.

Esta iniciativa tem um título que traduz o seu objeto, em conformidade com o disposto no artigo 7.º da referida lei e pretende alterar o [Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro](#), Regime jurídico das cláusulas contratuais gerais. De igual modo, o título observa o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei, que estipula: “*Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas*”.

Consultando o Diário da República Eletrónico, constata-se, todavia, que, até este momento, o [Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro](#) foi objeto de três alterações, tendo sido modificado pelos [Decretos-Lei n.ºs 220/95, de 31/08 \(que o republica\)](#), [249/99, de 07/07](#) e [323/2001, de 17/12](#).

Assim, em caso de aprovação, constituirá a presente a sua quarta alteração, termos em que se sugere o seguinte título:

“Reforça a transparência nos contratos de adesão, procedendo à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, Regime jurídico das cláusulas contratuais gerais”.

Os autores não promoveram a republicação, em anexo, do diploma legal alterado. Ora, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da lei formulário deve proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam forma de lei, em anexo, sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor, salvo se se tratar de alterações a Códigos. A possível equiparação do regime em causa a um código ou a consideração de que a presente alteração é pontual não justificando, eventualmente, a republicação do mesmo, deve ser ponderada pela comissão competente em sede de apreciação na especialidade.

A entrada em vigor da iniciativa, 90 dias após a sua publicação, nos termos do artigo 3.º, está em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos *“entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação”*.

Em caso de aprovação, revestirá a forma de lei e será publicada na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões em face da lei formulário.

- **Regulamentação**

A iniciativa não contém qualquer norma de regulamentação nem prevê o cumprimento de qualquer outra obrigação legal.

IV. Análise de direito comparado

- **Enquadramento no plano da União Europeia**

Dispõe o artigo 169.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que «a União contribuirá para a proteção da saúde, da segurança e dos interesses económicos dos consumidores», estabelecendo a base para o quadro normativo Europeu que visa regular as diferentes dimensões da relação entre o prestador de bens ou serviços e o consumidor final, abordando temas relacionados com a celebração de contratos, as garantias, o recurso a cláusulas contratuais abusivas, as práticas comerciais desleais, o comércio eletrónico, entre outros.

Assim, a [Diretiva 93/13/CEE](#), relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, reconhece que, por vezes, os consumidores podem estar em desvantagem, por exemplo por os termos do contrato terem sido redigidos unicamente pelo comerciante. Face a este contexto, o artigo 5.º define que «no caso dos contratos em que as cláusulas propostas ao consumidor estejam, na totalidade ou em parte, consignadas por escrito, essas cláusulas deverão ser sempre redigidas de forma clara e compreensível».

Também a [Diretiva 99/44/CE](#), que versa sobre a venda de bens de consumo e das garantias a ela relativas, procurou harmonizar as partes do direito dos contratos do consumidor no domínio da venda de bens que dizem respeito às garantias. A base de trabalho visa as garantias comerciais, tendo sido acautelada a necessidade de assegurar que estas fossem redigidas «em linguagem clara e concisa».

Ambas as diretivas foram posteriormente alteradas pela [Diretiva 2011/83/UE](#), relativa aos direitos dos consumidores. Esta diretiva, que versa sobre contratos celebrados entre profissionais e consumidores relativos à venda de bens e prestação de serviços, veio consolidar a obrigatoriedade de os profissionais, antes da celebração de um contrato, facultarem aos consumidores certas informações, nomeadamente, dados relativos à sua identidade e contacto, às características principais do produto e às condições aplicáveis, incluindo as condições de pagamento, o prazo de entrega, a execução e a duração do contrato, bem como as condições de rescisão. Dispõe a diretiva, no que toca

à prestação destas informações no âmbito da celebração de contratos, que devem ser transmitidas com recurso a uma «linguagem simples, inteligível e quando fornecidas em suporte duradouro, devem ser legíveis».

Não existe nenhuma referência específica ao tamanho dos caracteres, exceto em relação ao direito de retratação, onde é proposto que os Estados-Membros adotem um modelo de formulário de retratação harmonizado, com vista à simplificação do processo. Acresce que, dado o custo implícito para aqueles profissionais que realizam vendas transfronteiriças, determina a diretiva que «os Estados-Membros deverão abster-se de acrescentar quaisquer requisitos relativos à apresentação do modelo de formulário da União, nomeadamente no que respeita ao tamanho dos caracteres».

O tema foi abordado em pormenor nos [trabalhos preparatórios](#) desta diretiva, em particular uma cláusula que impedia «os Estados-Membros de impor requisitos de apresentação sobre a forma como as cláusulas contratuais devem ser expressas ou disponibilizadas ao consumidor». Na discussão, foi apresentada a seguinte justificação, contrária à norma proposta:

«Muitas das queixas dos consumidores dizem respeito à legibilidade das cláusulas contratuais: estas são disponibilizadas numa “letra demasiado pequena” ou são colocadas em lugares inadequados do contrato. O artigo 31.º, n.º 4 proíbe os Estados-Membros de imporem requisitos adicionais de apresentação das cláusulas (como certo tamanho dos caracteres ou o local e modo de apresentação de certas informações). Consideramos que esta proibição deve ser suprimida para permitir que os Estados-Membros estabeleçam normas mais rigorosas relativamente à apresentação das cláusulas».

Face ao que precede, na ótica do legislador europeu, aparenta existir consenso quanto à necessidade das cláusulas contratuais utilizarem linguagem simples, em formato legível. Contudo, no que se refere à formatação específica destas cláusulas, o legislador europeu opta por se eximir do tema.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e França.

ESPAÑA

O [Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes¹⁰ complementarias, tem um capítulo específico sobre condições gerais dos contratos e cláusulas abusivas, no que às relações com os consumidores diz respeito. Presentes nos artigos 80 e seguintes, estão elencadas uma série de situações, relativas a cláusulas não negociadas individualmente, nas quais a defesa do consumidor é tida em conta. Os artigos seguintes elencam uma quantidade de cláusulas abusivas, que, de acordo com o artigo 83, são consideradas nulas e se têm como não escritas, subdividindo-se em:

- Cláusulas abusivas por estarem vinculadas à vontade do empresário (artigo 85);
- Cláusulas abusivas por limitarem os direitos dos consumidores (artigo 86);
- Cláusulas abusivas por falta de reciprocidade (artigo 87);
- Cláusulas abusivas relativas à garantia (artigo 88);
- Cláusulas abusivas ao cumprimento do contrato (artigo 89);
- Cláusulas abusivas que alteram a competência e o direito aplicável (artigo 90).

De entre o catálogo das cláusulas consideradas abusivas e consequentemente nulas, não foi possível localizar se existem limitações no que ao tamanho da letra e ao espaçamento desta diz respeito.

¹⁰ Diploma consolidado retirado do portal oficial boe.es.

FRANÇA

Refere-se nos artigos [L212-1 a L212-3](#) do [Code de la Consommation](#)¹¹ que nos contratos entre profissionais e consumidores são cláusulas abusivas àquelas que têm o propósito ou o efeito de criar um desequilíbrio, em detrimento do consumidor, nos direitos e obrigações emergentes do contrato a celebrar.

Já na parte reguladora do código, nos [artigos R212-1](#) e seguintes, vêm elencadas as cláusulas que são consideradas abusivas e conseqüentemente nulas, como reservar ao empresário o direito de modificar unilateralmente as cláusulas relativas à duração, características ou preço, ou impor ao consumidor o ónus da prova quando, nos termos da lei aplicável ao caso concreto, este caiba à outra parte. Das pesquisas efetuadas não foi possível encontrar referências a cláusulas proibidas ou parcialmente proibidas baseadas no tipo, tamanho ou espaçamento da letra utilizada.

Países não europeus

A legislação comparada é apresentada para o Brasil.

BRASIL

O código sobre a proteção do consumidor, aprovado pela [Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990](#)¹², dispõe de normas relativas aos contratos de adesão e ao seu clausulado.

De acordo com o disposto no [artigo 54.º](#), entende-se como contrato de adesão aquele em cujas cláusulas tenham sido aprovadas pela autoridade competente ou estabelecidas unilateralmente pelo fornecedor de produtos ou serviços, sem que o consumidor possa discutir ou modificar substancialmente o seu conteúdo. Em 2008, através da [Lei n.º 11785, de 22 de setembro](#), o parágrafo 3.º deste artigo foi alterado, tendo sido introduzido um limite mínimo no que ao tamanho da letra nas cláusulas dos contratos de adesão diz respeito, não podendo ser inferior a tamanho doze.

¹¹ Diploma consolidado retirado do portal oficial legifrance.gouv.fr.

¹² Diploma consolidado retirado do portal Planalto.gov.br.

V. Consultas e contributos

Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar o parecer escrito de associações de defesa dos direitos dos consumidores.

VI. Avaliação prévia de impacto

Avaliação sobre impacto de género

De acordo com a informação constante na ficha de [Avaliação Prévia de Impacto de Género \(AIG\)](#), junta pelo autor, considera-se que a iniciativa legislativa tem uma valoração positiva, dado que a totalidade das categorias e indicadores analisados, assumem essa valoração.

Linguagem não discriminatória

Na elaboração dos atos normativos a especificação de género deve ser minimizada recorrendo-se, sempre que possível, a uma linguagem neutra ou inclusiva, mas sem colocar em causa a clareza do discurso. No caso presente não parecem colocar-se questões de linguagem discriminatória e, tratando-se de alterações a diplomas existentes, deverá sempre ser respeitada a coerência terminológica com os textos em vigor.