



# CATÓLICA

## FACULDADE DE DIREITO

---

ESCOLA DE LISBOA

### TUTELA COLETIVA INDEMNIZATÓRIA

Margarida Sousa Lobo de Carvalho

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção  
do grau de Mestre em Direito

sob a Orientação do

**Professor Doutor Henrique Sousa Antunes**

**Mestrado em Direito Forense**

**2020**



**Faculdade de Direito | Escola de Lisboa**  
**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

## **TUTELA COLETIVA INDEMNIZATÓRIA**

Margarida Sousa Lobo de Carvalho

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção  
do grau de Mestre em Direito

sob a Orientação do

**Professor Doutor Henrique Sousa Antunes**

**Mestrado em Direito Forense**

**2020**

À minha Família, que me faz sentir capaz de tudo.

Ao João, pela paciência infindável.

Aos meus amigos, que nunca me deixaram sozinha  
ao longo deste grande percurso.

# Índice

I. Introdução .....	5
II. As Ações Coletivas.....	7
1. Em Portugal.....	9
1.1. Tutela Jurisdicional Efetiva.....	9
1.2. Interesse.....	11
1.3. O artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa.....	15
1.4. A Lei de Ação Popular .....	16
1.4.1 Os Projetos de Lei n.º 480/V de 1990 e n.º 21/VI de 1991 .....	16
1.4.2 Os Projetos de Lei n.º 465/V de 1990 e n.º 41/V de 1992 .....	17
1.4.3 O Projeto de Lei n.º 502/VI de 1995 .....	20
1.4.4. A Lei 83/95, de 31 de Agosto .....	22
2. A Evolução pelo Mundo .....	25
2.1. Brasil .....	25
2.2. Estados Unidos da América .....	27
2.3. União Europeia.....	30
III. Desenvolvimentos Legislativos Europeus .....	34
1. Motivação.....	34
2. Instrumentos Legislativos até 2013.....	36
3. Recomendação da Comissão de 11 de Junho de 2013 .....	38
4. Proposta de Diretiva COM/(2018)184 Final.....	42
5. As alterações e a adoção da Diretiva COM/(2018)184 Final.....	45
IV. Conclusão.....	50
V. Bibliografia.....	53

## I. Introdução

O objeto do presente estudo é a tutela coletiva indemnizatória, um meio processual cujo objetivo é garantir a defesa dos direitos dos cidadãos, mas que se caracteriza pela multiplicidade de sujeitos ativos, ao contrário daquela que é a norma, tanto na legislação nacional como na legislação internacional.

De facto, constitui uma realidade suscetível de ser “*facilmente comprovada, que os regimes processuais tomam como base as situações jurídicas que têm apenas um único titular ativo ou passivo*”<sup>1</sup>, sendo considerados como excepcionais, os casos em que há mais do que um sujeito de cada lado da ação, pelo que, por regra, existe um único autor e um único réu. Este regime comporta uma limitação – a possibilidade de existirem vários sujeitos lesados que, devido aos constrangimentos das ações judiciais, não prossigam as competentes vias com vista à tutela dos seus direitos – e é assim que surge a necessidade do regime da tutela coletiva indemnizatória.

A tutela coletiva indemnizatória, ainda que prevista na nossa legislação há largos anos, é um instrumento escassas vezes utilizado, em Portugal, ao contrário, por exemplo do que acontece nos EUA – em que as famosas *class actions*, não só são amplamente utilizadas pelos sujeitos, como têm resultado em soluções extraordinárias para aqueles que seguem este caminho. Abordaremos, ainda que sucintamente, no presente trabalho, a legislação de outros ordenamentos jurídicos no que toca à tutela coletiva indemnizatória. Em Portugal, e apesar de dispormos da Lei 83/95, de 31 de Agosto, poucos são os casos em que esta modalidade de ação foi utilizada, e assim também foram poucas as vezes em que a mesma teve sucesso, no sentido literal da palavra.

É este estudo que nos propomos fazer no presente trabalho.

As ações coletivas na Europa enfrentam alguns problemas, como sejam, principalmente, a impossibilidade de recuperação de custos processuais e a dificuldade do investimento para dar início às mesmas. s. Acresce ainda o facto de que, os

---

<sup>1</sup> SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, *A tutela jurisdicional dos interesses difusos*, pp. 6

detentores de créditos pequenos, optam frequentemente por não investir numa ação judicial, quando confrontados com a possibilidade – que sempre existe – de a poder perder, por acharem que a vantagem que possam vir a retirar poderá ser mais pequena do que os gastos que tenham de assumir. Ainda assim, as ações coletivas continuam a ser eficientes, e o seu desenvolvimento e aperfeiçoamento deve ser estudado por todos os países, uma vez que, os custos associados, à instauração de uma ação coletiva são repartidos por todos os indivíduos, o que resulta sempre num benefício.

Iniciando com uma breve explicação do regime da tutela coletiva, passando, de seguida, por um breve estudo de direito comparado de alguns ordenamentos jurídicos com regimes importantes, seguindo por uma análise da legislação existente e da situação em Portugal, acabaremos com uma análise da Proposta de Diretiva do Parlamento, focando naqueles que podem ser os pontos fortes e fracos deste instrumento legislativo.

**PALAVRAS-CHAVE:**

Tutela coletiva indemnizatória; *class actions*; interesse; ação popular; ação coletiva; União Europeia; Diretiva COM/(2018)184 Final; medidas inibitórias; medidas indemnizatórias.

## II. As Ações Coletivas

Durante vários anos, e no âmbito do Direito Civil, a reparação dos danos foi sempre realizada a título individual, sendo que o objetivo foi sempre o mesmo: reconstituir a situação que existiria, se não se tivesse verificado o evento que obriga à reparação; tal como dispõe o artigo 562.º do nosso Código Civil, relativo ao princípio geral de obrigação da indemnização.

Assim, o paradigma foi, durante muitos anos, o de uma relação bilateral, onde surge um lesante, que cria o dano que tem de ser reparado, e um lesado, que vê um dano surgir na sua esfera jurídica. Contudo, e como sabemos hoje, a realidade produz situações mais complexas que podem envolver mais do que (apenas) dois sujeitos. Com a globalização, e tudo o que esta trouxe, nomeadamente a facilidade de comunicação entre cidadãos de cantos opostos do mundo, a rapidez na troca de informação e a crescente comercialização de bens através da internet, surgiram novos problemas, para os quais o nosso Direito não previa solução.

Surgiram, cada vez mais, situações em que um único lesante pode causar um dano na esfera jurídica de vários lesados. Veja-se o exemplo que, mais frequentemente, provoca este tipo de problema: a relação entre o profissional e o consumidor. Nesta relação, o profissional é uma pessoa coletiva, que celebra um contrato no âmbito da sua atividade profissional, e surge, claramente, como a parte “forte” da relação enquanto que, os consumidores, que são as pessoas singulares, que atuam fora da sua atividade comercial, representam a parte “fraca”. No caso de o profissional causar um dano, através, por exemplo, da venda de um produto mal identificado, concomitantemente, a vários consumidores, estes últimos podem aceder à justiça para reagir contra o profissional e serem ressarcidos.

Nestes casos, em que o dano causado aos indivíduos é exatamente o mesmo e a situação que esteve na origem é análoga, obrigar cada lesado a reagir individualmente contra o lesante, com todos os encargos que isso implica, acaba por desmotivar os consumidores de avançar com uma ação indemnizatória contra o profissional. Como

expõe o Professor Miguel Teixeira de Sousa<sup>2</sup>, “*a insignificância do dano sofrido por cada uma das pessoas individualmente consideradas, a fraqueza do litigante isolado, a excessiva onerosidade do acesso à justiça e ainda o temor de enfrentar uma contraparte economicamente poderosa afastam, muitas vezes, o lesado de atuar processualmente na defesa do seu próprio interesse.*”. Isto porque, como é do conhecimento geral, uma ação em tribunal implica o pagamento de taxas de justiça, de honorários do advogado, de deslocações a tribunal, e ainda, potencialmente, das custas de parte, no caso de se perder a causa. A estes custos, que são, logo à partida, avultados, acresce ainda um risco (provável) de ter de enfrentar um litígio judicial que demore vários anos a ser resolvido. Ora, a combinação destes fatores resulta numa solução obrigatoriamente injusta e ingrata para o lesado.

Assim, não parece razoável esperar que o lesado reaja, individualmente, contra o lesante, incorrendo em custos substancialmente elevados, para poder vir a ser reembolsado com um valor diminuto, ou até, não ser reembolsado, de todo, no caso de não conseguir ganhar a causa. Contudo, o caso mudaria de figura se os lesantes pudessem reagir, conjuntamente, contra o lesante, repartindo e dividindo todos os custos, diluindo este encargo por todos, e recebendo exatamente os mesmos benefícios que receberiam caso tivessem intentado uma ação individualmente.

Esta possibilidade de reação por parte de um grupo de cidadãos tem vindo a ser estudada em vários ordenamentos jurídicos, devido aos seus claros benefícios, mas, por escapar àquilo que é a norma (nomeadamente no que toca à legitimidade) tem levantado várias questões que iremos abordar no presente trabalho. A verdade é que, ainda que seja extremamente importante legislar devidamente este assunto, os ordenamentos jurídicos foram todos preparados para tutelar disputas individuais, “não prevendo quaisquer mecanismos especificamente destinados ao ressarcimento de prejuízos de massa”<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no Direito Português*, pp. 18.

<sup>3</sup> MARTINS, ANTÓNIO PAYAN, *Class Actions em Portugal?: Para uma análise da Lei n.º 83/95 de 31 de Agosto: Lei de Participação Procedimental e Ação Popular*, Edições Cosmos, 1999, pp 22.

É assim que surgem as ações coletivas, que representam a reação conjunta de todos os lesados, num único processo, com um único advogado, contra um único lesante. A tutela coletiva surge como um meio apropriado para a defesa dos direitos coletivos, implementando equilíbrio no processo, e redimensionando as forças de cada uma das partes<sup>4</sup>, sendo que a reparação dos danos causados, tanto através de inibição como de indemnização tem vindo a ser estudada e desenvolvida na União Europeia, de modo a uniformizar as decisões. A importância de desenvolver a legislação já existente (nomeadamente a Lei de Ação Popular) é extrema, uma vez que atualmente o nosso sistema jurídico não se encontra preparado para lidar adequadamente com este tipo de danos e com este tipo de ações. Por essa mesma razão, a Comissão da União Europeia tem vindo a estudar e a desenvolver novas formas de legislar a tutela coletiva indemnizatória.

## **1. Em Portugal**

### **1.1. Tutela Jurisdicional Efetiva**

Tendo já estabelecido em que é que consiste a tutela coletiva, facilmente se compreende que um dos seus maiores problemas é o facto de, ainda que existam meios processuais cujo objetivo é a defesa destes interesses, os mesmos possam não ser adequados e, por essa mesma razão, o sucesso destas ações é limitado. Contudo, a verdade é que o acesso à justiça é garantido a todos os cidadãos, através da tutela jurisdicional efetiva.

A garantia de acesso aos tribunais está estabelecida no artigo 10.º da Declaração Universal de Direitos do Homem. “*Todo o homem tem direito, em plena igualdade, a uma justa e pública audiência por parte de um tribunal independente e imparcial, para decidir de seus direitos e deveres ou do fundamento de qualquer acusação criminal contra ele.*”, ou seja, todos os cidadãos têm de ter garantido este acesso à Justiça, tendo em consideração que é um direito fundamental e de importância extrema, devendo

---

<sup>4</sup> MAZZEI, RODRIGO REIS, *Tutela Colectiva em Portugal, Uma Breve Resenha*, pp. 5.

eliminar-se ou mitigar-se as situações em que, por não ter noção de que lhe assiste este mesmo direito, o cidadão acabou por deixar que a injustiça prevalecesse.

Antes de nos debruçarmos sobre o direito de ação popular em Portugal, cabe, previamente, tecer algumas considerações sobre o direito de acesso à justiça no nosso país. Este direito encontra-se consagrado no artigo 20.º da nossa Constituição, que estatui que “*A todos é assegurado o acesso ao direito e aos tribunais para defesa dos seus direitos e interesses legalmente protegidos (...)*”. Este é um direito que atua sobre todos os direitos fundamentais e garantias que são dadas aos particulares, e pode ser visto, como defende João Tiago Silveira<sup>5</sup>, na sua tese de doutoramento, como um “acrescento adicional de proteção”.

É um princípio essencial, na medida em que, num Estado de direito democrático, em que o particular está sujeito ao poder e a princípios e regras jurídicas que lhe são impostas, tem também de ter a possibilidade de se proteger contra a ineficiência e as injustiças do Estado<sup>6</sup>. É um direito fundamental dos cidadãos, que se podem salvaguardar perante ingerências estaduais na sua esfera jurídica. Estão, neste princípio, incluídos os direitos à existência de um meio processual apto a satisfazer qualquer pretensão em tribunal, o direito a um contencioso administrativo de plena jurisdição, o direito à utilização de meios cautelares apropriados, e o direito à igualdade de armas entre as partes, entre outros. Gomes Canotilho e Vital Moreira referem ainda que este não é apenas um instrumento de defesa dos direitos e interesses legítimos, é também um elemento integrante do princípio material da igualdade<sup>7</sup>. Após uma breve descrição do mesmo, torna-se evidente que este é um princípio que tem de se estender, obrigatoriamente, a todas as fases do processo, sem exceção.

---

<sup>5</sup> SILVEIRA, JOÃO TIAGO, *Mecanismos de Agilização Processual e Princípio da Tutela Jurisdicional Efetiva no Contencioso Administrativo*, vol. I 2017

<sup>6</sup> CAPITÃO, GONÇALO e MACHADO, PEDRO, *Direito à Tutela Jurisdicional Efetiva*, POLIS n.º 3, Abril-Junho 1995

<sup>7</sup> CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada – volume I*, Almedina

Importa ter em atenção que não estamos a falar apenas do direito de acesso aos tribunais – menos que isto não podia sequer ser permitido. O que este princípio traz é a necessidade de garantir a idoneidade do procedimento e a efetiva tutela da pretensão do particular pelos tribunais, a imposição de que a tutela não é apenas aparente.

Tendo isto em conta e para que o princípio possa ser aplicado na sua totalidade, com os efeitos pretendidos, também a atribuição de poderes ao juiz tem de ser adaptada. Este tem de conduzir o processo do modo mais diligente possível, para que a justiça seja aplicada em todos os casos – e o particular não pode ver o seu caminho para a obtenção da mesma ser impedido com obstáculos, resultem eles da lei ou da negligência do juiz.

A tutela judicial efetiva é assegurada numa tripla dimensão: primeiramente, na disponibilidade de ações ou meios principais adequados, seja no plano cautelar e executivo, quanto às providências indispensáveis para a garantia, respetivamente, da utilidade e da efetividade das sentenças<sup>8</sup>. A tutela jurisdicional efetiva serve como meio de proteção dos interesses que são juridicamente reconhecidos e acolhidos pelo ordenamento jurídico. Surgindo um conflito de interesses, terá de ser através do acesso à justiça, e com recurso à análise do caso concreto, que se poderá decidir qual o interesse específico merecedor de tutela.

## 1.2. Interesse

O interesse é, nas palavras de Nicolau Santos Silva<sup>9</sup>, *“a relação que se estabelece entre um sujeito (individual e coletivo) e um bem que expressa a valoração que o sujeito faz como apto para a satisfação de uma sua necessidade. O interesse assumirá a qualidade de jurídico a partir do momento em que seja reconhecido por uma norma.”*.

O elemento caracterizador da ação popular será então o interesse tutelado, que, ao contrário daquilo que é a norma, não é um interesse singular, pessoal e direto, ou

---

<sup>8</sup> ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *A Justiça Administrativa*, Almedina 2017

<sup>9</sup> SILVA, NICOLAU SANTOS, *Os interesses supra-individuais e a legitimidade processual civil ativa*, Quid Juris, pp. 25

seja, não será um interesse individual. Neste sentido, já escreveu o Conselheiro Neves Ribeiro<sup>10</sup> “o interesse pessoal e direto como critério legitimador, ou a relação material controvertida não bastam para responder a certo Universo de inquietações atuais. Efetivamente, a propensão gregária do individual força, cada vez mais, a sua própria natureza em favor de uma dimensão coletiva dos interesses.”. Ou seja, estamos perante um conceito de interesse que, pela sua natureza, não pertence a um indivíduo, isoladamente, mas sim a um coletivo deles, e que, por essa mesma razão, deve ser tutelado e salvaguardado por todos, surgindo daqui o conceito de interesse difuso. Os interesses difusos caracterizam-se por possuírem uma dimensão individual e uma dimensão supra-individual, implicando assim que os mesmos pertencem a todos os membros da coletividade, sem que pertençam exclusivamente a nenhum deles.<sup>11</sup> Tal decorre do facto de “os bens jurídicos a que (os interesses) se referem – como por exemplo – o meio ambiente, o património cultural, o consumo ou a qualidade de vida – são de todos e não podem ser atribuídos em exclusividade a nenhum sujeito”<sup>12</sup>. Os interesses difusos são então “aqueles interesses ou situações jurídicas que pertencem, com a mesma identidade, a uma pluralidade de sujeitos, determinável ou indeterminável, eventualmente unificada mais ou menos estreitamente com uma coletividade e que têm por objeto bens não suscetíveis de apropriação exclusiva”<sup>13</sup>. Já nas palavras de Nicolau Santos Silva, “pode definir-se o interesse difuso como aquele

---

<sup>10</sup> FREITAS, CRISTINA RODRIGUES DE; FROTA, ÂNGELA; MADEIRA, TERESA, *Das Ações Coletivas em Portugal*, Associação Portuguesa de Direito do Consumo, pp. 16.

<sup>11</sup> Sobre a definição de interesses difusos, refere PAULA MEIRA LOURENÇO, em *Public Hearing on a Horizontal Instrument For Collective Redress In Europe?* “Interesses difusos: interesses de todas as pessoas integrantes de uma comunidade, pelo facto de o serem: não é divisível, não é apropriável individualmente, não é transmissível nem renunciável)

<sup>12</sup> SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no Direito Português*, pp. 3.

<sup>13</sup> Veja-se, a este propósito, o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 28 de Março de 1996, processo n.º 0000836, em que é debatida a diferença entre interesses coletivos e interesses difusos, e para esse efeito é transcrita esta definição, retirada do artigo *Interesses Difusos e Legitimidade Processual*, de João Correia.

Também o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 8 de Setembro de 2016, processo n.º 7617/15.7T8PRT.S1, define os interesses difusos como aqueles que “se caracterizam por possuírem uma dimensão individual e supra-individual, pela sua titularidade caber a todos e a cada um dos membros de uma classe ou de um grupo (independentemente da sua vontade) e por recaírem sobre bens que podem ser gozados de forma concorrente e não exclusiva”.

*que incide sobre um bem indivisível, insuscetível de apropriação e de desfrute exclusivo, e, como tal, passível de proporcionar a satisfação simultânea de vários interesses (...) que correspondem a diversas necessidades, sendo que, a satisfação de uma necessidade individual envolve necessária e simultaneamente a satisfação de outras necessidades individuais que incidem sobre o mesmo bem*<sup>14</sup>. A importância de entender este conceito sai reforçada pela necessidade de reconhecer que a evolução da sociedade levou ao aumento exponencial da ocorrência dos danos em massa, causados a um grupo ou uma coletividade de pessoas pelo simples facto de viverem na mesma região, ou de terem comprado o mesmo produto de forma remota (através da internet) e assim, o interesse de cada um pode não ser, obrigatoriamente um interesse direto e singular, mas antes um interesse partilhado com os membros do grupo.

Os interesses difusos têm sido divididos em três categorias distintas, tanto na jurisprudência como na doutrina, e conseqüentemente, também na nossa lei. Veja-se, a título de exemplo, a alínea f) do artigo 3.º da Lei 24/96, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores: “O consumidor tem direito à prevenção e à reparação dos danos patrimoniais ou não patrimoniais que resultem da ofensa de **interesses ou direitos individuais homogêneos, coletivos ou difusos.**”

Estes interesses difusos *lato sensu*, repartem-se em interesses difusos *stricto sensu*, interesses coletivos e interesses individuais homogêneos. Os interesses difusos *stricto sensu*, caracterizam-se por pertencerem a uma pluralidade de sujeitos indeterminados e por recaírem sobre bens indivisíveis, ou seja, bens públicos em termos económicos. No caso de lesão do interesse difuso, a lesão é sofrida por todos os titulares do interesse, e conseqüentemente, a satisfação de um dos titulares implica obrigatoriamente a satisfação de todos os titulares. Por essa mesma razão, numa ação que tutela este tipo de interesses, não é realizada uma apreciação individual, mas sim uma apreciação geral da lesão causada aos titulares do direito, que são indeterminados e

---

<sup>14</sup> SILVA, NICOLAU SANTOS, *Os interesses supra-individuais e a legitimidade processual civil ativa*, Quid Juris, pp. 57 e 58

ligados por uma circunstância de facto (por exemplo, a residência numa determinada zona geográfica).<sup>15 16 17</sup>

Já a tutela dos interesses coletivos permite que os seus titulares, determinados por pertencerem a um grupo ou uma classe, consigam beneficiar da defesa coletiva do seu interesse, ainda que o objeto do mesmo seja indivisível. Os interesses coletivos, normalmente tutelados por organizações ou entes públicos ou privados, incidem sobre bens privados de uma pluralidade de sujeitos, que podem ser defendidos de forma conjunta devido à relação jurídica que o originou.<sup>18 19</sup>

Finalmente, os interesses individuais homogêneos, que representam a dimensão individual dos interesses difusos em sentido estrito e dos interesses coletivos, são os

---

<sup>15</sup> Neste sentido, veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 4 de Dezembro de 2018, processo n.º 7074/15.8T8LSB.L1-1, em que foi discutida a legitimidade ativa de uma associação de defesa para intentar uma ação popular, e que se serve da definição de interesses difusos dada por Sérvalo Correia para esclarecer as questões colocadas pelas partes quanto ao tipo de interesse que pode ser tutelado na dita ação “(...) quando sejam interesses difusos em sentido estrito, trata-se de situações materiais insuscetíveis de uma apropriação individual. A sua titularidade revela-se indivisível. A sua dimensão é irredutivelmente supra-individual”.

<sup>16</sup> Questão semelhante foi discutida no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 27 de Fevereiro de 2020, processo n.º 714/19.1BELSB, em que ficou definido que “(...) nos interesses difusos em sentido estrito (...), a satisfação de um titular implica necessariamente a satisfação de todos os titulares no âmbito de uma relação jurídica. O objeto do interesse ou direito é indivisível (...) e os titulares são pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de facto.”

<sup>17</sup> Finalmente, veja-se o Acórdão do Tribunal da Relação de Lisboa de 26 de Outubro de 2017, processo n.º 30822/16.4T8LSB.L1-6, que os define como “(...) interesses da coletividade, em que a satisfação de um dos titulares implica, necessariamente, a satisfação de todos, assim como a lesão de um só constitui, correlativamente, lesão da inteira coletividade.”

<sup>18</sup> A este propósito, veja-se SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE, *A tutela jurisdicional dos interesses difusos no Direito Português*, pp. 5

<sup>19</sup> Como exemplo da relação jurídica que origina a tutela do interesse privado de modo conjunto, temos a relação laboral, e neste sentido veja-se o Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 3 de Março de 2016, processo n.º 3704/12.1TTLSB.L1.S1, “São interesses coletivos os pertencentes a um grupo, classe ou categoria indeterminada, mas determinável de indivíduos, ligados entre si pela mesma relação jurídica básica, e válida e legalmente associados. São interesses de uma categoria, grupo ou classe de pessoas, não se reduzindo a um mero somatório de interesses individuais.”

interesses de titulares determinados que recaem sobre bens divisíveis. Neste caso, a tutela conjunta justifica-se por surgir uma situação comum que origina a lesão a todos os titulares do interesse<sup>20</sup>.

### **1.3. O artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa**

A tutela dos interesses difusos está diretamente ligada a uma ideia base de justiça, dividida em duas vertentes: a possibilidade de qualquer interessado ver os seus direitos analisados pelo poder judiciário, e a possibilidade de cada cidadão poder aceder à via mais eficaz e célere para a tutela do seu direito.

Estabelece o número 3 do artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa que “*é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, o direito de ação popular nos casos e termos previstos na lei, incluindo o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para: a) promover a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida e a preservação do ambiente e do património cultural; (...).*” Estamos, assim, perante o direito, constitucionalmente consagrados, da tutela dos interesses difusos.

Este direito, previsto no artigo 53.º da Constituição da República Portuguesa, consubstancia a ação popular, que constitui um meio de “tutela jurisdicional de posições

---

<sup>20</sup> Os interesses individuais homogéneos foram discutidos no Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 23 de Setembro de 1997, processo n.º 97B503, tendo sido usado o conceito de Ada Pellegrini Grinover, num artigo escrito para a Revista Portuguesa de Direito do Consumo, “*os interesses individuais homogéneos representa todos aqueles casos em que os membros da classe são titulares de direitos diversos, mas dependentes de uma única questão de facto ou de direito, pedindo-se para todos eles um provimento jurisdicional de conteúdo idêntico.*”. Nesta ação popular, foi reconhecida legitimidade à Associação de Consumidores de Portugal para instaurar uma ação popular contra a Portugal Telecom, S.A., relativamente à qualificação da cobrança de duas assinaturas mensais num único mês, por se considerar esta conduta uma violação de interesses individuais homogéneos, e consequentemente a sua tutela estar abrangida pelo objeto da Lei de Ação Popular.

jurídicas materiais que, sendo pertença de todos os membros de uma certa comunidade, não são todavia, apropriáveis por nenhum deles em termos individuais”<sup>21</sup>.

O artigo 52.º da CRP, que podia, em tempos, passar “despercebido” na Lei Fundamental, atualmente tem uma importância acrescida. Este direito constitucional que é conferido a todos os cidadãos, surge como a base da ação popular em Portugal, e aquilo que define e individualiza este meio processual, constituiu, afinal, a base deste trabalho: a legitimidade popular. Estamos perante um processo judicial em que, ao contrário do paradigma em que assenta a legislação nacional (e mesmo a europeia), a legitimidade ativa não pertence apenas a um sujeito, mas antes a uma pluralidade deles. Analisando o artigo, concluímos que tanto pessoas singulares como associações representativas têm legitimidade para a propositura da ação popular.

Deixou assim a Constituição da República Portuguesa a “porta aberta” para a elaboração da legislação no sentido de desenvolver este direito de ação popular “nos casos e termos previstos na lei”, na sua redação dada pela Lei 1/89, de 8 de Julho, tendo de imediato começado a surgir projetos de lei, que agora melhor abordaremos.

#### **1.4. A Lei de Ação Popular**

A Lei de Ação Popular é o resultado de um longo processo legislativo, sendo que, antes de proceder à análise da lei atual, cabe realizar um breve estudo dos projetos de lei apresentados na Assembleia da República, que abriram o caminho para a discussão necessária.

##### **1.4.1 Os Projetos de Lei n.º 480/V de 1990 e n.º 21/VI de 1991**

O Projeto de Lei n.º 480/V foi apresentado pelo Partido Comunista Português, com o propósito de “*dar expressão legal adequada ao direito de ação popular constitucionalmente consagrado*”, transformando o número 3 do artigo 52.º da

---

<sup>21</sup> OTERO, PAULO, A Ação Popular: configuração e valor no atual Direito Português in Revista da Ordem dos Advogados”, Lisboa, Ano 59, Dezembro de 1999, pp. 872

Constituição da República Portuguesa numa “*poderosa alavanca de participação democrática*”, através da qual o empenhamento dos cidadãos na vida pública e na atividade do Estado fosse concretizado e potenciado.

A legitimidade para exercício de ação popular, estabelecida logo no artigo 2.º do Projeto de Lei, pertencia a qualquer cidadão no pleno gozo dos seus direitos, tanto individual como coletivamente, e ainda a associações sem fins lucrativos cujos estatutos previssem a defesa dos interesses em causa, estes já estabelecidos no artigo 3.º. De modo relativamente simplista, é apenas referida no Projeto de Lei a tutela da saúde pública, direitos dos consumidores, ambiente e qualidade de vida e património cultural, nomeadamente através da prevenção, cessação e perseguição judicial das infrações contra estes interesses.

Tendo em consideração que um dos princípios pelos quais se gizou este Projeto de Lei, foi a remissão para “*sede própria (d)as reformas a introduzir no domínio dos procedimentos administrativos e da legislação processual penal, civil e administrativa.*”, o artigo 6.º estabelece exatamente essa necessidade.

No ano seguinte, o Partido Comunista Português levou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 21/VI, nos exatos termos do anterior, com um total de 9 artigos, “*de natureza eminentemente programática*”<sup>22</sup>, o que acabou por tornar este instrumento legislativo redundante, uma vez que o objetivo inicial seria o de complementar a previsão constitucional. O Projeto de Lei n.º 480/V foi apenas discutido na generalidade, e o Projeto de Lei 21/V foi discutido na generalidade e aprovado por unanimidade.

#### **1.4.2 Os Projetos de Lei n.º 465/V de 1990 e n.º 41/V de 1992**

---

<sup>22</sup> MARTINS, ANTÓNIO PAYAN, *Class Actions em Portugal?: Para uma análise da Lei n.º 83/95 de 31 de Agosto: Lei de Participação Procedimental e Ação Popular*, Edições Cosmos, 1999, pp 104.

O Projeto de Lei n.º 465/V, que deu entrada na Assembleia da República através do Partido Socialista, previa o exercício do direito de ação popular, e serviria de complemento ao estatuído no artigo 52.º da Constituição da República Portuguesa, que já remetia o exercício do referido direito aos *“casos e termos previstos na lei”*, tendo tal sido especificamente referido logo no Ponto 1 do Projeto de Lei: *“Por um lado, trata-se de dar concretização a um importantíssimo direito de participação democrática no exercício do direito político. E só isso diz tudo.”*. É ainda referida a questão social subjacente à necessidade da ação popular; a realidade inegável de que *“as lesões de massa ficam em regra impunes porque são demasiado irrelevantes ao nível individual para motivarem iniciativas judiciais isoladas, e em regra demasiado graves para ficarem impunes só porque não se dispensa a coligação de todos ou muitos.”*.

O Projeto de Lei n.º 465/V, com o intuito de legislar o direito de ação popular, transferia legitimidade ao Ministério Público, a qualquer cidadão no exercício dos seus direitos civis e políticos, e a associações de defesa dos interesses em causa, desde que as mesmas fossem dotadas de personalidade jurídica, constituídas há mais de um ano, previssem expressamente no seu objeto a defesa dos referidos interesses e não exercessem qualquer forma de atividade profissional. O Ministério Público tinha ainda legitimidade para assumir a titularidade ativa, ou seja, a posição de autor da ação, no caso de desistência de algum ou alguns autores, bem como representar o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais. Convém ter em atenção que, nos termos do artigo 12.º, era estabelecido ainda um regime especial de representação pessoal, que permitia que o autor ou autores da ação, representassem os restantes titulares dos interesses que não tivessem exercido o direito de autoexclusão, sem que houvesse necessidade de autorização expressa. Este direito de autoexclusão era previsto no artigo 11.º e dava a possibilidade aos titulares dos interesses em causa de se excluírem dessa ação (após serem citados para a mesma), de modo a não serem abrangidos pela sentença.

No artigo 4.º do Projeto de Lei era estabelecido o objeto da ação popular: a defesa de quaisquer direitos ou interesses protegidos, nomeadamente a saúde pública, ambiente, e a qualidade de vida ou o património cultural, sendo que no Capítulo IV eram enumeradas as várias modalidades de infrações que poderiam ser objeto destas

ações, nos artigos 22.º, 23.º e 24.º. Assim, os cidadãos podiam prosseguir as vias judiciais para promover a prevenção, a cessão ou a perseguição judicial de infrações contra estes interesses; requerer reparação civil para os lesados, nomeadamente através de indemnizações, como bem sabemos, e para defesa de outros interesses tutelados.

De elevada importância é uma breve análise do Capítulo III do referido Projeto de Lei, dedicado na sua totalidade à reparação de danos e às modalidades da mesma, estabelecendo desde logo o artigo 17.º o princípio geral de que “os titulares dos interesses direta ou indiretamente ofendidos têm direito à correspondente reparação de danos”. Este mesmo artigo estabelecia que, no caso de indemnização de interesses difusos, a indemnização seria fixada globalmente, “com sobre ponderação do prejuízo provocado relativamente ao prejuízo recebido”. Neste caso, poderia haver obrigação de indemnizar os lesados através de responsabilidade subjetiva (artigo 18.º) ou objetiva (artigo 19.º) consoante existisse, ou não, culpa. Este direito de indemnização pertencia aos sujeitos enumerados no artigo 21.º, nomeadamente os titulares de direitos ou interesses no caso de violação de direitos ou interesses individuais; a coletividade ou os contitulares no caso de violação de interesses coletivos; os titulares integrados na comunidade no caso de violação de interesses difusos e o Estado ou a região autónoma, autarquia local ou a entidade pública titular dos interesses violados, no caso de violação de direitos ou interesses públicos.

Este Projeto de Lei foi, à semelhança do apresentado pelo Partido Comunista no mesmo ano, apenas discutido na generalidade.

No ano de 1992, o Partido Socialista apresentou o Projeto de Lei 41/V, novamente referente ao exercício do direito de ação popular, que coincidia totalmente com o que havia sido apresentado anteriormente, consagrando uma “*lei geral sobre ação popular, regulando com certo pormenor as especialidades processuais deste tipo de ações*”<sup>23</sup>. Este último, tal como o apresentado pelo Partido Comunista, foi discutido e aprovado por unanimidade.

---

<sup>23</sup> MARTINS, ANTÓNIO PAYAN, *Class Actions em Portugal?: Para uma análise da Lei n.º 83/95 de 31 de Agosto: Lei de Participação Procedimental e Ação Popular*, Edições Cosmos, 1999, pp 104.

### 1.4.3 O Projeto de Lei n.º 502/VI de 1995

Na senda da aprovação do Projeto de Lei n.º 41/VI do Partido Socialista, chegou à Assembleia da República o Projeto de Lei n.º 502/VI, no ano de 1995, pelo Partido Social Democrata, que, à semelhança dos anteriores, tinha o objetivo de complementar o espaço legislativo deixado pela nossa Constituição. Este Projeto de Lei demonstrava uma forte inspiração nos projetos apresentados pelo Partido Socialista e na lei de ação popular brasileira 7.437 de 24 de Julho de 1985, explicada anteriormente no ponto 1.3.

Com o propósito de definir os termos em que eram conferidos e podiam ser exercidos tanto o “direito de participação popular em procedimentos administrativos” como o “direito de ação para a defesa de interesses difusos tutelados pelo ordenamento jurídico português”, ao contrário dos anteriores, este Projeto definia o conceito de interesses difusos, no seu artigo 2.º. Assim, interesses difusos eram “aqueles que, por pertencerem ou dizerem respeito a um conjunto indeterminado e indeterminável de cidadãos, como tal sejam definidos por lei”, nomeadamente a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, a educação, entre outros. A limitação do objeto da ação popular foi discutida e até “criticada” no Relatório e Parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, por se considerar inconstitucional este balizamento realizado no Projeto de Lei, não havendo qualquer justificação para serem somente tutelados os interesses difusos através da prossecução de ações populares, em detrimento da tutela de todos os interesses e direitos, pertencessem ou não a um conjunto indeterminado e indeterminável de cidadãos. Terminou o Relatório por questionar “*se o universo dos titulares for determinado ou determinável (...) por que vedar ao simples cidadão (...) o exercício da ação popular, só lho facultando quando se desconhecer a identificação efetiva dos em concreto lesados?*”.

A legitimidade para o exercício do direito pertencia, à semelhança do estabelecido nos outros projetos de lei, aos cidadãos, associações e fundações que defendessem os interesses em causa (desde que respeitassem os mesmos requisitos já estabelecidos nos restantes projetos de lei), autarquias locais, e bem assim aos

estrangeiros e apátridas residentes em Portugal, estes últimos já uma novidade em relação aos restantes projetos apresentados. Ao contrário do “usual”, o Ministério Público não era legitimado para a ação, sendo a sua participação na ação circunscrita à fiscalização da legalidade junto do Tribunal e à representação do Estado, tanto quando este fosse parte na causa como quando estivessem envolvidos menores, incapazes ou outras pessoas coletivas públicas, desde que legalmente autorizado.

No Título II eram estabelecidos os termos para exercício do direito de participação popular, especificamente o dever de audiência prévia dos cidadãos interessados na preparação de planos e realização de obras e o respetivo procedimento. De resto, e no Título III, o regime mantinha-se substancialmente igual aos projetos de lei do Partido Socialista, prevendo nomeadamente o regime de indeferimento liminar, o de representação processual, e o direito de *opt-out*. Tal como expectável, para todos os interessados que não tivessem exercido o direito de *opt-out*, as sentenças transitadas em julgado tinham força obrigatória geral, exceto nos casos de improcedência por insuficiência, ou nos casos em que o julgador decidisse que o caso concreto não deveria ser abrangido, à semelhança do regime estabelecido no Brasil quanto à eficácia do caso julgado. Inovador neste projeto de lei era a isenção de custas dos autores em caso de procedência do pedido, o que funcionaria, claramente, como um incentivo às ações populares, bem como a previsão de pagamento dos honorários dos advogados pela parte vencida e pelo Ministério da Justiça.

No que referia à indemnização, no caso de responsabilidade subjetiva, era estabelecido um prazo prescricional de 2 anos contados a partir da data de trânsito em julgado da sentença, passados os quais os montantes correspondentes e não reclamados seriam entregues ao Ministério da Justiça, que posteriormente os poderia utilizar para o pagamento dos honorários de advogados e para cobrir o apoio judicial de titulares do direito de ação popular. Era ainda prevista a responsabilidade objetiva, e estabelecido que a indemnização nunca poderia exceder 1/20 do volume anual de negócio do agente causador do dano no ano anterior à indemnização.

Este Projeto de Lei foi discutido na generalidade e aprovado.

#### **1.4.4. A Lei 83/95, de 31 de Agosto**

Após a publicação dos referidos projetos de lei, e a apresentação do Projeto de Lei n.º 531/VI, a 8 de Junho de 1995, elaborado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que reunia as ideias apresentadas por todos os Partidos, foi publicada, a 31 de Agosto de 1995 a Lei de Ação Popular. Esta lei, que constitui ainda hoje, a legislação aplicável em Portugal no que toca ao exercício do direito de participação procedimental e de ação popular, define no número 1 do seu artigo 1.º, os casos em que pode ser exercido o “direito de ação popular para a prevenção, a cessação ou a perseguição judicial das infrações previstas no n.º 3 do artigo 52.º da Constituição da República”, retomando o caminho seguido pelos Projetos de Lei do Partido Comunista e do Partido Socialista, e não limitando o direito à tutela dos interesses difusos. Esta lei de 5 capítulos divididos em 28 artigos, veio finalmente ocupar a lacuna que tinha sido deixada na nossa Lei Fundamental, que se limitou a legitimar os sujeitos individuais ou as associações de defesa para requerer indemnizações para os lesados através das ações populares, deixando em aberto os termos em que tal poderia ocorrer.

A ação popular serve tanto para promover a prevenção ou a cessação de ações ofensivas contra os interesse protegidos, como sejam, a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente, e a cultura, como para salvaguardar a propriedade do Estado Português, seja diante dos tribunais administrativos ou dos tribunais civis, dependendo da natureza do direito em questão e de quem sofreu o dano.

Para dar início a uma ação popular, a Lei de Ação Popular (LAP), estabelece no seu artigo 2º que a legitimidade processual ativa para exercício direitos de participação procedimental, e do direito de ação popular, pertence a: “quaisquer cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e às associações e fundações defensoras” dos interesses tutelados, sendo que, para este efeito, é indiferente que tenham ou não interesse na causa, partilhando a legitimidade com o Ministério Público para a prossecução das referidas ações nos casos em que seja necessário representar o Estado, os ausentes, os menores e demais incapazes e outras pessoas coletivas públicas. O

Ministério Público é ainda, nos termos do artigo 16.º, legitimado para prosseguir como autor nos casos de desistência ou transação da lide que implique lesão dos interesses em causa. As referidas associações e fundações, para se considerarem legitimadas, têm de preencher os requisitos que já conhecemos, nomeadamente: i) ter personalidade jurídica; ii) que a defesa dos interesses esteja prevista nos seus estatutos e iii) o não exercício de qualquer atividade que concorra com empresas ou profissionais liberais.

Após esta definição, no capítulo II, é aprofundado o direito de participação popular, utilizado mais concretamente em casos de desenvolvimento das atividades da Administração Pública, planos de urbanismo e ordenamento do território, realização de obras públicas ou outros investimentos públicos, que tenham um impacto no ambiente ou nas condições económicas e sociais dos cidadãos de uma determinada área, ficando estabelecida a necessidade de audição dos interessados no caso de conceção dos referidos planos. Este procedimento ocorre através de uma audiência pública, sendo que o anúncio da mesma tem de ser efetuado através da publicação em editais ou jornais da zona dos interessados que podem consultar os documentos facultados referentes à elaboração dos planos. Posteriormente, é definido um prazo mínimo de 20 dias para a marcação da audiência, finda a qual tem de ser comunicada uma resposta pela autoridade instrutora.

Já a partir do capítulo III, artigo 12.º e seguintes, é definido o exercício da ação popular, seja referente a processos administrativos ou a processos civis e são esclarecidas as questões processuais, como sejam o regime de indeferimento da petição inicial (artigo 13.º), que tem lugar quando se entenda que é manifestamente improvável a procedência do pedido, ou o regime da representação processual (artigo 14.º), que estabelece que nos processos de ação popular todos os titulares dos direitos ou interesses tutelados são representados pelo autor com dispensa de mandato ou autorização expressa, a menos que tenham exercido o direito de *opt-out*. O mencionado direito está estabelecido no artigo 15.º, sendo o procedimento semelhante ao estabelecido para a citação dos interessados na audiência pública. Os titulares dos interesses em causa na ação têm de ser citados após a receção da petição inicial, sendo que esta citação pode ser feita através de anúncios públicos pelos meios de comunicação social, no caso de interesses gerais, ou editais, no caso de interesses identificáveis

geograficamente. Não sendo exercido o direito de *opt-out*, os interessados são obrigatoriamente abrangidos pela eficácia da decisão final proferida no processo, nos termos do artigo 19.º, exceto em caso de ações julgadas improcedentes por insuficiência de prova ou quando o julgador considere que o caso concreto merece outra decisão. Neste tipo de ação, e ainda que as partes tenham de apresentar a sua prova, o Juiz tem total liberdade para recolher (mais) prova que considere importante e necessária à apreciação do processo, nos termos do artigo 17.º.

Com a decisão final procedente, o lesante será responsabilizado pelos danos causados, através de responsabilidade civil subjetiva ou objetiva, cujos regimes se encontram estabelecidos nos artigos 22.º e 23.º, sendo que, a responsabilidade subjetiva decorre da violação dolosa ou culposa dos interesses protegidos pela lei, como sejam a saúde pública, o ambiente, a qualidade de vida, a proteção do consumo de bens e serviços, o património cultural e o domínio público, fazendo surgir na esfera jurídica do lesante um dever de indemnizar todos os lesados.

O direito a esta indemnização prescreve no prazo de 3 anos a partir do trânsito em julgado da sentença, e, à semelhança do Projeto de Lei do Partido Social Democrata, é estabelecido que os montantes correspondentes a direitos prescritos são entregues ao Ministério da Justiça, e utilizados para pagamento de honorários e apoio judiciário. Já a responsabilidade objetiva decorrerá da violação dos direitos e interesses protegidos, ainda que independentemente de culpa do agente, ficando este obrigado à indemnização dos lesados.

A decisão final terá obrigatoriamente de ser publicada em dois jornais para que possa ser potencialmente lida por todos os interessados, pertencendo a escolha ao Juiz, e tanto a publicação como as custas processuais têm de ser pagas pela parte vencida.

Constatamos que o recurso à ação popular tem sido muito escasso, sendo instauradas, em média 18 ações por ano no nosso país. A título de exemplo, durante o primeiro trimestre do ano de 2020 entraram apenas 4 ações populares, e encontram-se

pendentes outras 31<sup>24</sup>. Vários são os motivos apontados para esta falta de adesão à solução judicial, como sejam: a utilização de regimes jurídicos específicos e aplicáveis ao caso concreto (como seja a Lei de Defesa do Consumidor), a utilização de centros de arbitragem para resolução dos litígios de modo extrajudicial, a proibição de acordos de *quota litis*<sup>25</sup>, e as dificuldades no cálculo e na atribuição da indemnização, bem como a dificuldade na obtenção da indemnização aos lesados mesmo após a sentença condenatória, nomeadamente no que toca à execução da mesma (tanto pelo elevado número de lesados como pela falta de critérios para divisão do montante por todos).<sup>26</sup> Podemos ainda considerar outros obstáculos, entre os quais a dificuldade na obtenção de investimento para pagamento dos honorários dos advogados, ou ainda a falta de perceção por parte dos Tribunais Portugueses de que uma ação coletiva, apesar de todo o acréscimo de trabalho que acarreta, representa também um excelente meio de ajudar todos os cidadãos, mesmo que indiretamente.

## 2. A Evolução pelo Mundo

### 2.1. Brasil

---

<sup>24</sup> Informação obtida através de consulta do site de estatísticas da justiça, disponível em <https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt>.

<sup>25</sup> Prevista no artigo 101.º do Estatuto da Ordem dos Advogados, a proibição da *quota litis* implica a proibição de celebração de um acordo pelo qual o advogado e o cliente definem, antes da conclusão do litígio, que o direito a honorários fica totalmente dependente do resultado obtido na decisão judicial, e nos termos do qual o cliente se obrigue a pagar uma parte do resultado que vier a ser obtida por via do processo judicial.

<sup>26</sup> Neste sentido, veja-se LOURENÇO, PAULA MEIRA, em *Public Hearing on a Horizontal Instrument For Collective Redress In Europe?*, pp. 8, CASANOVA, NUNO SALAZAR e ROSA, MADALENA AFRA, em *The Class Actions Law Review*, 2019, no capítulo 17 sobre as ações coletivas em Portugal, pp. 177, MONTEIRO, ANTÓNIO PEDRO PINTO e JÚDICE, JOSÉ MIGUEL, em *Class Actions & Arbitration in the European Union – Portugal in Estudos de Homenagem a Miguel Galvão Telles*, Volume II, 2012, pp. 198 e ANTUNES, HENRIQUE SOUSA em *Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation (Portuguese Report)*, pp. 20.

Começamos pelo Brasil, tendo em consideração que o desenvolvimento legislativo deste país, no que concerne ao tema das ações coletivas, serviu claramente de inspiração para a legislação portuguesa.

A Lei de Ação Popular 4.717 de 29 de Junho de 1965 foi o primeiro instrumento legislativo que regulou as ações populares no Brasil, e nos termos desta mesma lei, os cidadãos eram considerados partes legítimas para intentar ações de anulação ou declaração de nulidade de quaisquer atos lesivos ao património dos Estados levados a cabo por entidades públicas. Nestas ações, a sentença tinha eficácia *erga omnes*, a menos que a decisão final julgasse a ação improcedente por “deficiência de prova”, e nesse caso, qualquer outro cidadão poderia intentar uma nova ação com o mesmo fundamento. A legislação foi duramente criticada<sup>27</sup>.

Após as referidas críticas à primeira Lei de Ação Popular, e ainda que com espaço para aperfeiçoar, o Código de Processo Civil de 1973 “*ignorou completamente a existência de conflitos que transcendiam à esfera individual, prestigiando unicamente soluções em que o autor da ação fosse titular do direito material convertido*”<sup>28</sup>. Já em 1985, e com a Lei 7.347, passa a ser disciplinada a ação civil pública de “responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”<sup>29</sup>.

Esta ação, tanto pode ter como objeto, a condenação em dinheiro, como o cumprimento de uma obrigação de fazer ou não fazer, conforme o disposto no seu artigo 3.º, e, nos termos do artigo 5.º, a legitimidade ativa da mesma pertence ao Ministério Público, às entidades devidamente autorizadas (Defensoria Pública, União, Estados, Distrito Federal e Municípios, autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de

---

<sup>27</sup> Entre as várias críticas à Lei de Ação Popular 4.717 tínhamos, nomeadamente, a incapacidade de um cidadão prosseguir uma ação deste tipo e a insuficiência do objeto tutelado.

<sup>28</sup> ARGENTA, GRAZIELA e ROSADO, MARCELO DA ROCHA, Do Processo Coletivo das Ações Coletivas ao Processo Coletivo dos Casos Repetitivos: Modelos de Tutela Coletiva no Ordenamento Brasileiro, in Revista Eletrónica de Direito Processual, Ano 11, Volume 18, Número 1, Janeiro a Abril de 2017, pp. 241

<sup>29</sup> Lei n.º 7.347 de 24 de Julho de 1985.

economia mista), e ainda a associações cuja finalidade seja a de proteção de património social e cultural, ambiente, direitos de consumidor, entre outros. Já quanto à eficácia do caso julgado, similarmente ao estatuído na sua antecessora (Lei 4.717), a sentença produz efeitos *erga omnes* exceto no caso de improcedência por insuficiência de prova.

Com o Código de Processo Civil de 2016 foi criado o instituto do Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, estabelecido entre os artigos 976.º e 987.º, que determina a possibilidade de instauração do incidente, a pedido do Juiz, das partes, ou do Ministério Público, quando houver simultaneamente efetiva repetição de processos que contenham controvérsia sobre a mesma questão unicamente de direito e risco de ofensa à segurança jurídica. O julgamento do referido incidente implica a eficácia da decisão final relativamente a todos os processos individuais ou coletivos que versem sobre a mesma questão de direito, e ainda aos casos futuros, desde que na mesma área de competência do tribunal. Este é considerado um outro meio de abordar questões de índole coletiva.

Como instrumentos legislativos cujo objeto é a tutela de interesses coletivos, foi também criada no Brasil, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente<sup>30</sup> e ainda o Código de Defesa do Consumidor<sup>31</sup>, entre outros, sendo que são também as ações que têm sido mais frequentemente utilizadas pelos sujeitos.

## **2.2. Estados Unidos da América**

Alongar-nos-emos um pouco mais, na exposição do regime instituído no país em que o acesso à justiça através das ações coletivas é mais consensual e usual, até porque constitui o caso mais paradigmático em termos da obtenção de sentenças efetivamente

---

<sup>30</sup> Lei n.º 6.938 de 31 de Agosto de 1981 que atribuiu legitimidade ao Ministério Público para a proposição de ações para reparação de danos ambientais causados por agentes poluidores do meio ambiente.

<sup>31</sup> Lei n.º 8.078 de 11 de Setembro de 1990 que prevê a defesa coletiva de interesses dos consumidores quando estiverem em causa interesses ou direitos difusos, coletivos, e individuais homogêneos, ações para as quais estão legitimados o Ministério Público, entidades da Administração Pública e associações constituídas com esse mesmo fim.

favoráveis aos cidadãos que, de facto, beneficiam com os resultados obtidos nas decisões judiciais. Nos Estados Unidos da América<sup>32</sup>, as *class actions* caracterizam-se por atribuírem a um único indivíduo, um lesado, a legitimidade para agir em nome próprio e em nome de todos os outros lesados, com o objetivo de obter uma decisão favorável, através da qual o lesante seja obrigado a indemnizar o dano causado. Nas *class actions*, a sentença proferida constitui caso julgado para todos os lesados, seja esta favorável ou não.

Foi com a Federal Equity Rule 48, de 1842 que surgiu a primeira legislação norte-americana que visava a proteção dos interesses coletivos. Esta regra, promulgada pelo Supreme Court of Justice, permitiu que uma porção (ou seja, um lesado) das partes interessadas, representasse todo o corpo de lesados, e que a decisão judicial proferida vinculasse todos por igual. Esta justificou-se, novamente, pela necessidade de encontrar uma solução mais eficaz e célere para processos em que existisse uma multiplicidade de interessados, garantindo que todos podiam ver a justiça ser feita, em tempo útil. A solução foi, contudo, criticada, porque os efeitos da decisão não abrangiam os interessados que tivessem estado ausentes do processo.

Posteriormente, em 1912, a Rule 48 foi revogada e substituída pela Rule 38, que passou a garantir que os interessados ausentes também pudessem ficar vinculados pela decisão judicial. O requisito essencial para o acesso à class action era que a questão fosse “*one of common or general interest to many persons constituting a class so numerous as to make impracticable to bring them all before the court*”.<sup>33</sup> A Rule 38 tinha 3 requisitos: inviabilidade da participação de todos os membros da classe no processo; adequação da representatividade do membro da classe que participa diretamente no processo e existência de uma questão de facto ou de direito comum a todos os membros da classe<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Doravante, EUA.

<sup>33</sup> WHEATON, CARL, *Representative Suits Involving Numerous Litigants*, Cornell Law Review, Vol. 19., 3 de Abril de 1934, disponível em <https://scholarship.law.cornell.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1356&context=clr> pp. 399

<sup>34</sup> BONESI, IVANA, A Evolução do Processo Coletivo e as Class Actions Norte-Americanas *in* Revista Portuguesa de Direito do Consumo, n.º 51, Setembro de 2007, pp. 123

Já em 1938, com a promulgação das Federal Rules of Civil Procedure, o instituto da class action ficou legislado com a Rule 23, cujos requisitos eram bastante semelhantes aos da Rule 38: inviabilidade da participação de todos os membros da classe numa só ação; que as reivindicações dos membros partilhem questões comuns de direito ou de facto; que as reivindicações ou defesas dos representantes da classe propostos sejam similares às do resto da classe e (iv) que os representantes propostos protejam adequadamente os interesses de toda a classe.

A Rule 23 subdividiu as class actions em 3 categorias diferentes, sendo a primeira destas a *true class action*, que pressupunha a natureza indivisível do direito ou interesse comum a todos os membros da classe, o que permitia a representação. A segunda, denominada *hybrid class action*, caracterizava-se pelo facto de os membros da classe compartilharem do interesse em relação ao bem jurídico da ação, mas o direito não ser único ou comum a todos. Nestas duas modalidades de ação, a sentença final vincula todos os membros da classe. Finalmente, foi criada a *spurious class action*, para justificar a ligação dos interessados que não tinham qualquer relação jurídica anterior, ou seja, diante de uma pluralidade de interesses que decorriam de uma questão comum, era apropriada a sua agregação para a utilização da mesma via processual. Nesta última, ao contrário das anteriores, apenas os membros participantes no processo ficavam vinculados à decisão.

Apesar da divisão, que, teoricamente, deveria facilitar o acesso ao instituto das class actions, os termos utilizados acabaram por dar azo a várias dificuldades por parte dos tribunais, nomeadamente quanto à classificação das ações, à extensão do caso julgado, e ainda quanto à inexistência de critérios para a verificação da representatividade adequada, o que acabou por justificar uma revisão da Rule 23, com a qual, esta se tornou bastante mais complexa. A Rule 23 passou a dividir-se em 6 pontos essenciais, a saber: (a) pré-requisitos; (b) categorias de ações; (c) regras processuais referentes à apuração de motivos para prosseguimento da ação; (d) decisões sobre procedimentos a tomar pelo juiz na ação; (e) imposição da impossibilidade de extinção da ação por desistência ou renúncia, bem como a vedação à transação sem prévia

homologação do juiz; e (f) autorização de recurso imediato das decisões que certificam a ação.

Os pré-requisitos estabelecidos na alínea a) são iguais aos já acima referidos, nomeadamente a numerosidade da classe, as questões de fundo comuns, a defesa semelhante para todos os membros e ainda a adequação da representação. Já as categorias de ações estabelecidas na alínea b) foram alteradas, passando a ser previstas as *anti-prejudice class actions*, cujo objetivo era o de evitar que através do recurso a ações individuais se causasse um prejuízo, tanto no lesante como nos membros da classe; as *injunctive class actions*, cujo objetivo era inibir o lesante, obrigando a que agisse de modo coerente para com todos os membros da classe; e as *damage class actions*, que constituem “a verdadeira inovação da reforma de 1966”<sup>35</sup>. Estas caracterizam-se por representarem a junção, numa única ação, de várias ações individuais, quando o juiz considere que as questões de facto ou de direito, comuns a todos os membros da classe, prevalecem sobre as questões individuais, e que a *class action* é o modo mais adequado de julgar a situação. As alíneas a) e b) da Rule 23 retratam um limite ao acesso às class actions, uma vez que o preenchimento dos pré-requisitos e o enquadramento numa das categorias das ações implica a sua aprovação pelo tribunal, momento que se denomina de *class certification*. Já as alíneas c), d) e e) representam a fase de julgamento da ação, que não serão analisadas nesta sede.

### 2.3. União Europeia

No continente Europeu, e de um modo geral, o estudo e o aprofundamento das ações coletivas ocorreu já no final do século XX, mais de 100 anos após a primeira legislação dos Estados Unidos da América. Em 2018, data do relatório da Comissão sobre a aplicação da Recomendação que analisaremos abaixo, todos os EM previam as ações inibitórias no seguimento da Diretiva de 2009 que foi adotada. Contudo, apenas 17 EM da União Europeia legislavam especificamente ações indemnizatórias – Reino

---

<sup>35</sup> MARTINS, ANTÓNIO PAYAN, *Class Actions em Portugal?: Para uma análise da Lei n.º 83/95 de 31 de Agosto: Lei de Participação Procedimental e Ação Popular*, Edições Cosmos, 1999, pp 34.

Unido, Espanha, Portugal, Grécia, França, Hungria, Bélgica, Eslovénia, Finlândia, Alemanha, Lituânia, Polónia, Dinamarca, Itália, Suécia, Polónia e Malta. Os restantes países da União Europeia não têm nenhum instrumento específico para tutela coletiva, bastando-se com a figura do litisconsórcio para previsão da pluralidade de sujeitos numa ação, o que parece claramente insuficiente para os efeitos pretendidos e concretizados, com as ações coletivas.

Existem várias semelhanças entre os regimes de tutela coletiva instituídos nos 17 EM, a começar pela limitação das ações a áreas específicas do direito, nomeadamente direito do consumidor e direito da concorrência, sendo poucos os países que possuem uma previsão geral<sup>36</sup>. Além deste facto, há outras parecenças entre os regimes, nomeadamente no que toca aos requisitos para a instauração das ações, que em termos gerais, costumam ser os seguintes: (i) pluralidade de lesados; (ii) um dano causado por uma origem comum; (iii) representatividade adequada, sendo muitas vezes a legitimidade ativa limitada a associações sem fins lucrativos e outras organizações dessa natureza, por se considerar que o risco de litigância abusiva é mitigado deste modo, e porque, por serem supervisionadas pelas autoridades competentes, representam melhor os interesses comuns dos lesados; (iv) que a ação coletiva seja o meio adequado para a resolução do litígio e (v) que os membros da classe sejam determinados ou determináveis. Nos vários EM é implementado o princípio do perdedor-pagador, de um modo mais ou menos flexível, e é genericamente proibida, a dependência do pagamento dos honorários dos advogados do resultado da ação (limitação do pagamento ao sucesso), os chamados *contingency fees*<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Nomeadamente Portugal, Suécia, Bulgária, Lituânia e Dinamarca, conforme referido por NAGY, CSONGOR ISTVÁN, em *Collective Actions in Europe – A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis*, SpringerBriefs, 2019, pp 87 e 88

<sup>37</sup> Os *contingency fees* são proibidos em vários EM, como por exemplo Portugal, Dinamarca e França, e permitidos noutros, como é o caso da Estónia, Letónia, Finlândia, Hungria, Grécia, Polónia e República Checa. A solução mais viável será provavelmente a permissão dos *success fees*, em que fica acordado que o advogado receberá, além dos honorários pelo seu trabalho com o processo, uma percentagem do resultado em caso de sucesso da ação, algo que já é previsto na Bulgária, Itália, e Reino Unido, por exemplo (British Institute of International and Comparative Law, em *State of Collective Redress in the EU in the context of the Implementation of the Commission Recommendation*, nas páginas 27 a 29).

Em 10 EM, encontra-se previsto o regime do *opt-out*: Bélgica, Bulgária, Reino Unido, Dinamarca, França, Grécia, Hungria, Portugal, Eslovénia e Espanha. Neste caso, como já referido anteriormente, os membros da classe lesada encontram-se todos inseridos automaticamente na ação, tornando-se obrigatório que exerçam o direito de *opt-out*, após a publicação da entrada da ação em juízo, no caso de não quererem ser abrangidos pelos efeitos da sentença. Ainda que possa ser considerado um sistema mais benéfico, o *opt-out* tem levantado várias questões, nomeadamente no que diz respeito à discussão da constitucionalidade da representação em juízo sem uma autorização expressa. Contudo, não nos parece que esta questão releve, uma vez que, não só é possível exercer o direito de não ser abrangido pela ação, e consequentemente pela sentença, como este modelo de ação coletiva acaba por implicar, também, uma garantia de acesso à justiça, e, por esse facto tem de ser valorizado. Além do mais, aos membros da classe só é possível beneficiar da sentença da ação, uma vez que, ou há uma condenação do réu a indemnizar os membros, ou então a ação será improcedente, pelo que nunca ocorrerá a condenação dos membros em nenhuma obrigação. Tem também sido discutida a dificuldade em identificar todos os membros da classe num caso de ação com um sistema de *opt-out*, bem como a dificuldade em provar que se pertence a essa mesma classe.

Os restantes 7 EM que legislam a ação coletiva, preveem o regime de *opt-in* em que os membros da classe têm de exercer expressamente o seu direito para serem incluídos na ação, o que implica, obrigatoriamente, um procedimento muito mais complexo até à instauração da mesma. Além de toda a dificuldade na identificação e na citação de todos os potenciais membros da classe, todo o processo de preparação de uma ação coletiva através do sistema de *opt-in* é mais complexo, e normalmente implica mais custos para o representante do grupo, que antes de instaurar a referida ação terá de se encarregar do pagamento de todos os custos organizacionais, ou seja, custos com a preparação do processo e com a citação dos potenciais interessados, por exemplo<sup>38</sup>. Ainda assim, este sistema pode ser considerado benéfico, uma vez que implica,

---

<sup>38</sup> Neste sentido, a análise do British Institute of International and Comparative Law, em *State of Collective Redress in the EU in the context of the Implementation of the Commission Recommendation*, nas páginas 15 a 18, disponível em:

[https://www.biicl.org/documents/1881\\_StudyontheStateofCollectiveRedress.pdf?showdocument=1](https://www.biicl.org/documents/1881_StudyontheStateofCollectiveRedress.pdf?showdocument=1)

obrigatoriamente, que todos os membros concordam com o conteúdo da ação proposta, e que estão a ser representados de maneira consciente, não levantando qualquer problema em relação à legitimidade ativa. Nestas ações todos os membros que tenham exercido o seu direito de *opt-in* são abrangidos pelos efeitos da sentença.

Um dos maiores problemas das ações coletivas na União Europeia, está relacionado com o investimento, ou melhor, com a falta dele. De facto, a instauração de uma ação coletiva implica, obrigatoriamente, o pagamento de várias despesas, como sejam as custas processuais, os honorários dos advogados, o investimento para a preparação do processo, entre outros. O financiamento pode ser prestado por associações, pelo Estado, por membros da classe ou por terceiros ao processo. Nos Estados Unidos da América, o investimento é normalmente realizado por um terceiro ao processo, muitas vezes pela própria firma de advogados do representante da classe. Este tipo de investimento funciona porque se permite que o terceiro que financia a ação receba uma percentagem do resultado da sentença, quando procedente. Contudo, assumirá todos os custos sem receber qualquer benefício, perante sentenças improcedentes. Deste modo é possível mitigar o risco de litigância abusiva, uma vez que nenhum terceiro está disposto a investir numa ação sem que haja uma elevada probabilidade de a mesma ser procedente. Efetivamente o investimento por terceiros parece ser a opção mais viável, uma vez que não se espera que as associações, os membros da classe ou até o Estado disponham de fundos suficientes para este tipo de ações, o que é compreensível, tendo em conta as dimensões da mesma.

Ainda assim, mantêm-se eficientes, uma vez que, apesar dos custos associados, as ações coletivas acabam por beneficiar os cidadãos, garantindo a tutela efetiva dos interesses em causa, em casos em que os indivíduos, só por si, nunca iniciariam uma ação judicial que seria injustificada tendo em conta o binómio dano causado vs. custos com a instauração da ação.

### **III. Desenvolvimentos Legislativos Europeus**

Aqui chegados, e após a breve explicação do estado das. ações coletivas e do seu desenvolvimento nos vários regimes jurídicos, cumpre analisar a proposta da União Europeia para a tutela dos direitos dos consumidores através da harmonização da legislação nos vários EM.

#### **1. Motivação**

A importância da implementação de mecanismos de tutela coletiva indemnizatória é inegável, como já foi exposto ao longo da presente dissertação, e que sai reforçada pela atual conjuntura social. Efetivamente, à data de hoje existem condições objetivas que favorecem a originação de danos coletivos, ou seja, danos infligidos a um conjunto de vários lesados, tanto a nível nacional como em casos transfronteiriços, o que se verifica pelo aumento do comércio através da internet, permitindo que os cidadãos consumam, de modo quase instantâneo, bens e produtos que podem ser produzidos e fabricados do outro lado do Mundo e sem que tenham o conhecimento, quer sobre o próprio produto, quer sobre o seu produtor e/ou vendedor, que as transações presenciais melhor propicia. Assim, tem-se tornado cada vez mais evidente que o modelo tradicional (bilateral) de instauração de uma ação judicial para obtenção de uma indemnização em caso de danos, não é suficiente para a tutela dos interesses dos cidadãos, acabando por representar um entrave no acesso à justiça. Os danos em massa aliados à inexistência de legislação harmonizada nos vários EM causou situações injustas em que cidadãos lesados não foram devidamente indemnizados por tal não se encontrar previsto na legislação nacional.

Conforme já foi explicado, no caso de danos causados a um grupo de cidadãos, o benefício que cada um poderia retirar da instauração de uma ação judicial é muitas vezes insignificante (ou até mesmo inexistente), quando se tem em conta todos os custos nos quais, individualmente, cada um teria de incorrer. Por essa razão têm sido adotados, pelos vários países, mecanismos de tutela coletiva dos direitos dos cidadãos, que representam uma alteração no modelo tradicional, por preverem a possibilidade de existir uma pluralidade de membros lesados representados na ação. Contudo,

constatando que, são cada vez mais frequentes os casos em que, um único ato ilícito por parte de um lesante causa danos em cidadãos espalhados por vários países, a Comissão da União Europeia considerou de extrema importância harmonizar a legislação dos vários EM, de modo a garantir que em caso de violação do Direito da União Europeia, a todos os cidadãos seja garantido o acesso à justiça nos mesmos termos.

Terá sido com base nessa necessidade, que foi estudada e publicada a Diretiva 2009/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores. Esta Diretiva, ainda que relativamente simples, é bastante importante, na medida em que prevê a obrigatoriedade de cada EM assegurar que, em casos transfronteiriços, reconhece a legitimidade às associações que estejam legitimadas no seu próprio EM, para poderem instaurar uma ação coletiva. Contudo, o seu objeto é bastante limitado, servindo para obter decisões judiciais que declarem a cessação de certas práticas por parte dos lesantes, através do recurso às ações inibitórias. Ficou em falta a previsão de indemnizações para os lesados, justificado pelo receio e desconfiança geral dos países Europeus em ver a legislação tornar-se similar à dos EUA.

De facto, o regime dos EUA é totalmente distinto dos regimes europeus quanto à tutela coletiva indemnizatória. Nos EUA encontra-se prevista a possibilidade de *contingency fees* e de *punitive damages*, o que, por si só, já coloca a União Europeia num patamar completamente distinto. Contudo, também é consensual que os países europeus são muito menos litigantes do que os EUA, e que, mesmo nos EM em que as ações coletivas se encontram previstas e legisladas há décadas, o recurso às mesmas se tem mantido limitado.

Sucedem que, tal como já referido anteriormente, a Diretiva das Ações Inibitórias limita-se a estabelecer isso mesmo, deixando em aberto a previsão das medidas indemnizatórias aos consumidores lesados. Contudo, entre 2009 e 2015 foram vários os casos transfronteiriços que demonstraram a necessidade de uma Diretiva que harmonizasse a legislação nos vários EM, uma vez que, dependendo do local onde o dano foi causado e a ação instaurada, houve consumidores que foram indemnizados, e

outros que não foram. Para este efeito, destacam-se 4 casos de danos causados em consumidores espalhados por vários EM<sup>39</sup>, e que demonstraram a necessidade desta harmonização<sup>40</sup>.

Surgiu assim a necessidade de adotar um regime que permitisse aos consumidores a obtenção de indemnizações através de ações coletivas, e é para uma Diretiva com esse objetivo que a Comissão da União Europeia tem vindo a trabalhar ao longo dos últimos anos. Ainda assim, tem sido evidente em todos os projetos produzidos até à data, uma atitude muito cautelosa da União Europeia quando comparada com a litigância norte americana, prevendo a proibição de *contingency fees* e dos *punitive damages*, e a aplicação do princípio do perdedor-pagador, com o objetivo de reduzir e limitar ao máximo a litigância abusiva.

## 2. Instrumentos Legislativos até 2013

Tendo como ponto de referência o ano de 2013, em que foi publicada a Recomendação do Conselho que posteriormente deu origem à Proposta de Diretiva que

---

<sup>39</sup> Doravante, EM.

<sup>40</sup> Conforme explicado por VOET, STEFAAN, no seu artigo ‘*Where the Wild Things Are*’ – *Reflections on the State and Future of European Collective Redress*, os casos mais impactantes na União Europeia nos últimos anos são os seguintes:

**Poly Implant Prothèse**, uma empresa que fabricava implantes mamários com recurso a gel de silicone ilegal, que pode ter causado danos em pelo menos 400 mil mulheres espalhadas pelo Mundo, através da rutura dos implantes. Foi decidido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia que apenas as mulheres francesas podem vir a receber alguma indemnização, uma vez que o seguro da empresa não pode ser aplicado noutros países.

**Dieselgate** da Volkswagen, que entre 2009 e 2015 vendeu viaturas a consumidores com alterações causadas através de técnicas fraudulentas e que alteraram os níveis de gases poluentes emitidos pelos carros. Foram instauradas ações coletivas por consumidores em Portugal, no Reino Unido, Alemanha e França.

**Banco Fortis**, que causou danos nos seus acionistas que representaram a perda do valor total dos seus investimentos, e que resultou também na instauração de ações coletivas em vários EM, tendo já sido reconhecido o direito à indemnização dos lesados.

**Apple**, que causou danos a consumidores espalhados pelos EM através da omissão de uma informação sobre garantia dos produtos no site oficial da empresa, o que foi revelado em 2012.

prevê as ações indenizatórias para defesa dos consumidores na União Europeia, teremos em consideração, além das motivações para esta referida Proposta, quais os instrumentos legislativos vigentes até esse ano.

Inicialmente foi publicado o Regulamento (CE) n.º 2006/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de Outubro de 2004 relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor, que estabeleceu uma rede de autoridades nacionais com poderes de investigação e de execução para controlar a aplicação da legislação relativa à proteção de consumidores. Cada uma das autoridades nacionais dos EM podia partilhar informação entre si de modo a evitar ou a pôr termo às violações da legislação de defesa do consumidor. Já em 2017 foi publicado o Regulamento (UE) 2017/2394, que revogou o de 2004, e modernizou as formas de cooperação entre as autoridades nacionais competentes dos EM. O novo Regulamento, em vigor desde Janeiro de 2020, abrange um total de 26 leis da União Europeia relativas à proteção dos interesses dos consumidores, e é aplicável quando haja infração de alguma dessas leis, considerando-se como infração um ato ou uma omissão do profissional. Neste Regulamento é prevista especificamente a tutela dos interesses dos consumidores em caso de infrações transfronteiriças, e são estabelecidas normas processuais harmonizadas para a coordenação das medidas e dos poderes de investigação das autoridades competentes, que podem instaurar ações coordenadas – com o objetivo de fazer cessar infrações. Nas ações coordenadas, as autoridades competentes atuam antes de ocorrer a infração, quando há apenas suspeita de que possa vir a ocorrer uma infração generalizada (os consumidores lesados residem em, pelo menos, 2 EM distintos àquele em que o profissional esteja sediado ou que a infração tenha sido cometida), com recurso a mecanismos de comunicação e de cooperação entre as referidas entidades.

Já em 2009 foi publicada a Diretiva 2009/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de Abril de 2009 relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores, que estabelece, conforme o próprio nome indica, a

possibilidade de determinadas entidades legitimadas<sup>41</sup> instaurarem ações que obriguem à cessação ou à proibição de uma qualquer infração ao direito da União. No âmbito dessa Diretiva, as entidades legitimadas e publicitadas na lista que cada Estado-Membro entrega à Comissão nesse sentido, podem instaurar ações inibitórias e recorrer aos tribunais de todos os EM, sem que haja possibilidade de alegar ilegitimidade da parte. É uma Diretiva pouco extensa, que por prever apenas as ações inibitórias tem sido considerada insuficiente para a defesa dos direitos da União, motivo pelo qual, quando se iniciaram os estudos para elaboração dos relatórios (previstos na Diretiva), se concluiu que seria benéfica a publicação de uma nova Diretiva, que aproveitasse as ações inibitórias mas que também alargasse o objeto da tutela dos consumidores.

### **3. Recomendação da Comissão de 11 de Junho de 2013**

A 11 de Junho de 2013 surgiu a recomendação da Comissão sobre os princípios comuns que devem reger os mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios dos EM aplicáveis às violações de direitos garantidos pelo direito da União, com o objetivo de, eventualmente, revogar a Diretiva 2009/22/CE<sup>42</sup>. Esta Diretiva, que prevê apenas a ação inibitória no âmbito dos direitos do consumidor, não prevê, contudo, a obtenção de uma indemnização por parte dos lesados no caso de violação do direito da União.

Esta recomendação baseou-se na necessidade de tutelar os direitos e interesses conferidos aos cidadãos pelo direito da União Europeia, especificamente no que toca ao direito do consumidor. O facto de se tratarem os direitos dos consumidores, justifica-se pela própria natureza desta área do Direito, uma vez que o comércio online em grande escala, tem causado lesões em massa em consumidores espalhados pelos vários países dos EM, provocando assim um dano num conjunto de indivíduos que são prejudicados

---

<sup>41</sup> A legitimidade pertence a organizações devidamente constituídas segundo a legislação do Estado-Membro, a organismos públicos independentes e a organizações, desde que a defesa dos interesses dos consumidores seja uma das suas finalidades.

<sup>42</sup> Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores.

pela ação ilícita do lesante. Sabendo que muitas vezes as ações judiciais não são perseguidas pelos indivíduos, por poderem implicar um custo monetário que não sairia compensado pela potencial indemnização recebida, a Comissão da União Europeia tentou estabelecer princípios que permitissem a perseguição de ações coletivas com o mesmo objetivo. Assim, a recomendação pretendeu levar os EM a aplicar, no prazo máximo de 2 anos a partir da sua publicação, um conjunto de princípios que permitisse *“facilitar o acesso à justiça, impedir práticas ilícitas e permitir que as partes lesadas obtenham uma reparação em situações de dano em massa resultante de violações de direitos concedidos pelo direito da União, assegurando, simultaneamente, salvaguardas processuais adequadas para evitar a litigância de má fé.”*<sup>43</sup>.

Através deste instrumento, a Comissão da União Europeia fez recomendações quanto ao modo de legislar as ações indemnizatórias, iniciando pela legitimidade para intentar a ação, que deve pertencer a associações sem fins lucrativos, por se considerar que representam melhor os interesses de cada indivíduo. Estas mesmas associações, além de preverem a defesa dos interesses nos seus estatutos, têm de dispor de recursos, financeiros e humanos, para representar os requerentes da melhor forma. Seguidamente, de modo muito vago (como é expectável), é prevista a obrigatoriedade de impor regras quanto à verificação dos requisitos de admissibilidade da ação coletiva na fase mais inicial do processo, para evitar a prossecução de ações manifestamente inviáveis e infundadas. Ficou logo prevista na recomendação, a adoção do princípio do perdedor-pagador, de modo a garantir que a parte vencedora é reembolsada das custas judiciais, pela parte vencida.

Na Recomendação foi também prevista a adoção do sistema de *opt-in*, a menos que haja algum motivo justificativo para tal não ocorrer, sendo que se prevê a possibilidade de os membros da classe abandonarem ou aderirem à ação até à sentença final. Foi ainda expressamente proibida a subordinação dos honorários dos advogados ao resultado da sentença, os *contingency fees*, bem como a proibição de indemnizações punitivas. Isto significa que as indemnizações atribuídas aos lesados apenas podem ter como objetivo a reposição da situação em que estes se encontravam antes da lesão, ou

---

<sup>43</sup> Conforme a alínea 1. do Ponto I referente à finalidade e objeto da Recomendação da Comissão de 11 de Junho de 2013.

seja, não podem significar um aumento no seu património, nem representar um “castigo” para o lesante. Ou seja, espera-se que o simples facto de os profissionais terem conhecimento da obrigação de indemnizar em caso de violação do direito da União seja suficiente para que cumpram todas as suas obrigações. As partes ficam ainda, nos termos da recomendação, obrigadas a declarar ao tribunal a origem do financiamento que permite a instauração da ação coletiva. Um outro ponto importante da Recomendação foi a obrigatoriedade de os EM assegurarem que, em casos transfronteiriços, as normas internas sobre a admissibilidade ou a legitimidade de grupos estrangeiros ou entidades representativas não impeçam uma ação coletiva única num foro único.

Esta Recomendação, deixando espaço livre para os EM desenvolverem as legislações existentes sobre o assunto, definiu alguns princípios importantes pelos quais estes se deviam reger. O objetivo não era ainda o de harmonizar a legislação dos vários EM, mas antes estabelecer alguns pontos comuns que deveriam ser tratados na legislação nacional de modo a garantir a melhor defesa dos interesses dos consumidores.

Nos termos do estabelecido na Recomendação, a 25 de Janeiro de 2018 foi publicado o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu sobre a respetiva aplicação. Este Relatório continha a avaliação feita pela Comissão quanto à aplicação da Recomendação nos vários EM, nomeadamente no que dizia respeito à adoção dos princípios ou alterações legislativas de cada um. A avaliação feita pela Comissão quanto à aderência dos EM à Recomendação de 11 de Junho de 2013 é absolutamente clara, tendo concluído que este instrumento não surtiu os efeitos desejados nos EM, que pouco ou nada fizeram para alterar a legislação nacional nos termos recomendados. Assim, entre 2013 e 2018 a Comissão registou alterações nas legislações de 7 EM: Reino Unido e França, que alteraram de modo significativo a sua legislação de acordo com a Recomendação; Bélgica e Lituânia que utilizaram a Recomendação como base para finalmente legislarem as ações coletivas nos seus próprios ordenamentos jurídicos, e finalmente, foi aberta a discussão para propostas de nova legislação nos Países Baixos, Eslovénia e Alemanha.

Ainda que a Recomendação não tenha resultado em grandes alterações, ficou igualmente registado no Relatório que todos os EM já se encontravam munidos de legislação que previsse as ações coletivas inibitórias (explicado pela Diretiva 2009/22/CE), e que 19 dos EM já estabeleciam meios processuais que permitiam a obtenção de indemnização, maioritariamente em casos de direitos dos consumidores. Este fator, ainda que benéfico, também significa que há uma limitação não justificada deste mecanismo, o que impede a obtenção de indemnizações noutras áreas em que tal era previsível e expectável. Apenas 6 EM previam a possibilidade de instauração de ações para efeitos de obtenção de indemnizações sem limitação a uma área específica do direito<sup>44</sup>. Havia ainda outros princípios que já eram adotados pelos EM de um modo mais ou menos transversal, como seja a atribuição da legitimidade ativa a associações ou organizações sem fins lucrativos, pelos motivos já elencados, a proibição de *contingency fees* e de *punitive damages*. O que também se retirou da avaliação feita pela Comissão da União Europeia, foi que, num dos pontos mais importantes, referente à necessidade de previsão de mecanismos que permitissem que as entidades e associações fossem legitimadas, de um modo geral, em todos os EM, e que lhes fosse reconhecida capacidade para instaurar ações coletivas em qualquer foro, a Recomendação não produziu qualquer efeito. Deste modo, continuou a ser necessário que as associações e entidades estrangeiras preenchessem todos os requisitos previstos para a atribuição de legitimidade em cada Estado Membro, o que se pode demonstrar totalmente inoportável. Esta melhoria, importante, não foi seguida pelos EM.

A Comissão da União Europeia termina o Relatório, concluindo que, efetivamente, a Recomendação serviu para abrir a porta à discussão da possibilidade de tutela coletiva de maneira que mais beneficie os lesados mas que, ao mesmo tempo, se limite aos casos estritamente necessários, evitando a litigância abusiva; contudo, ao contrário do que era visado, não serviu o propósito que pretendia quanto à adoção de novos princípios ou criação de nova legislação nos vários EM.

---

<sup>44</sup> Portugal, Bélgica, Dinamarca, Lituânia, Reino Unido e Países Baixos.

No seguimento deste Relatório, a Comissão da União Europeia propôs-se a desenvolver aquilo que hoje conhecemos como a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores e que revoga a Diretiva 2009/22/CE.

#### **4. Proposta de Diretiva COM/(2018)184 Final**

A 11 de Abril de 2018, em Bruxelas, foi publicada a Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores, com o objetivo de introduzir mecanismos que permitam garantir, tanto justiça como equilíbrio entre as partes, num caso de violação de direito da União Europeia. Surgiu no seguimento da já referida Recomendação (e Relatório) de 2013, e dedica-se totalmente à tutela dos direitos dos consumidores espalhados pela União Europeia, lembrando que, cada vez mais, as relações comerciais são internacionais, tornando-se necessário que a legislação preveja essa mesma especificidade, e permita a defesa dos interesses dos cidadãos nos vários EM. A grande inovação encontra-se na previsão, pela primeira vez, de ações indemnizatórias, que estabelecem as medidas a tomar para reparar o dano sofrido pelo consumidor devido à infração do profissional.

Nesta nova proposta de Diretiva, o papel principal pertence claramente às entidades qualificadas, que são legitimadas para a instauração das ações, conforme dispõe o artigo 4.º. À semelhança do que já sucedia nos outros instrumentos legislativos da União, bem como na legislação nacional da maioria dos EM que prevê as ações coletivas, para serem legitimadas, as entidades têm de preencher diversos requisitos: a não prossecução de fins lucrativos; a previsão da defesa do direito da União nos estatutos; e a constituição nos termos da lei do Estado-Membro em que são criadas. Para garantir o reconhecimento das entidades qualificadas em todos os EM, cada um fica obrigado a entregar uma lista à Comissão com todas as entidades legitimadas dentro do seu território, o que garante que essas podem instaurar ações nos termos da Diretiva em qualquer Estado-Membro, salvaguardando a eficácia das ações coletivas transnacionais, previstas no artigo 16.º. Por outro lado, e nos termos do artigo 7.º, impende sobre as

entidades uma obrigação de declaração da origem dos valores utilizados para instaurar a ação, tendo também de se comprovar que este financiamento será suficiente para a representação dos interesses dos consumidores, bem como para o pagamento das custas, no caso de improcedência da ação.

Além das entidades qualificadas, é também de extrema importância o papel dos próprios EM, que têm de garantir a eficácia da transposição desta Diretiva, e, conseqüentemente, todas as condições necessárias para que as ações coletivas instauradas pelas entidades legitimadas, fluam da maneira mais célere possível. Assim, além da obrigatoriedade de supervisão e de avaliação das entidades qualificadas (e do preenchimento dos requisitos para manutenção da legitimidade), é prevista a possibilidade de os EM ditarem a legitimidade ativa das ações – seja através da nomeação de uma entidade *ad hoc*, como da atribuição da qualidade de entidade qualificada às organizações de consumidores e outras entidades equivalentes, conforme dispõe o artigo 4.º. Recai ainda sobre os EM a obrigação de garantir celeridade processual, nos termos do artigo 12.º da Proposta de Diretiva, e também a obrigação de prestar o devido apoio às entidades qualificadas, estabelecido no artigo 15º da Proposta de Diretiva, e que acarreta a obrigação de os EM garantirem que nenhuma ação coletiva deixa de ser instaurada devido à incapacidade de pagamento das custas processuais. Assim, cada país tem de limitar ao máximo os montantes das custas, bem como garantir o apoio judiciário e disponibilizar financiamento público. São também os EM que têm o poder de estabelecer as sanções aplicáveis aos profissionais pelo incumprimento das decisões finais proferidas no âmbito da Proposta de Diretiva, nomeadamente através de multas, conforme estabelece o artigo 14.º.

Ora, nos termos desta Proposta, o objetivo é o de “*garantir que as entidades qualificadas podem intentar ações coletivas para proteger os interesses coletivos dos consumidores*”, o que abrange todos os casos em que um profissional, através de uma ação ilícita, causa um dano na esfera dos consumidores. Através destas ações, que podem ser instauradas sem um mandato dos consumidores individuais, conforme dispõe o artigo 5.º da Proposta, será possível obter uma decisão inibitória enquanto: (i) medida cautelar, o que implica que a prática que poderia vir a causar danos na esfera dos consumidores ainda não tenha ocorrido, e enquanto (ii) decisão final, que obrigue a

cessação ou a proibição de uma prática já concretizada e que cause, ou já tenha causado danos aos consumidores. Além das ações inibitórias, também são estabelecidas as medidas para a instauração de ações indemnizatórias, que (iii) prevejam a reparação dos efeitos das referidas infrações. Estas encontram-se previstas no artigo 6.º da proposta de Diretiva, e através do recurso às mesmas, as entidades qualificadas podem instaurar ação para obtenção de uma decisão final que repare os danos sofridos por cada um dos indivíduos, por via de qualquer uma das seguintes opções: indemnização, arranjo, substituição, redução do preço, rescisão do contrato ou o reembolso do preço pago. Para a reparação dos efeitos das infrações também é prevista, no n.º 2 do artigo 6.º, a possibilidade de um Tribunal proferir uma decisão declarativa quanto à responsabilidade do profissional em relação aos consumidores lesados pela infração à legislação da União Europeia, o que substitui a decisão de reparação dos danos. Tal só pode ocorrer quando seja demasiado complexa a quantificação da reparação individual. Contudo, esta decisão declarativa de responsabilidade do profissional não tem lugar, nem pode ocorrer, quando os consumidores lesados sejam identificáveis e tenham sofrido um dano comparável causado pela mesma ação e relativamente ao mesmo período de tempo ou compra; ou quando o dano sofrido tenha sido pequeno e seja desproporcionado repartir a reparação pelos consumidores.

Relativamente às questões processuais levantadas pela Proposta de Diretiva nos artigos 8.º a 13.º, são tratados alguns pontos importantes e inovadores relativamente à Diretiva de 2009, como sejam: no artigo 8.º, a possibilidade (e o incentivo) por parte dos EM para que sejam celebrados acordos entre as partes, que terão de ser, obviamente, supervisionados e avaliados pelo Tribunal em termos de legalidade e equidade, e posteriormente homologados; no artigo 9.º, o estabelecimento da obrigação que vai recair sobre os profissionais de publicitar devidamente, a todos os seus consumidores, os resultados de todas as ações instauradas, bem como as alterações que serão tomadas para que passem a pautar a sua conduta de acordo com a sentença do Tribunal; no artigo 10.º a garantia de que as decisões finais que declarem uma infração, constituem prova irrefutável em qualquer ação de reparação subsequente nesse mesmo Estado Membro, e também assim nos casos transfronteiriços, em que as decisões finais proferidas que declarem verificada uma violação do direito da UE, constituem prova irrefutável dessa violação nos restantes EM. Já no artigo 13.º é prevista a

obrigatoriedade de o profissional apresentar os meios de prova que tenha em sua posse, caso a entidade que instaurou a ação, demonstre que os mesmos sejam necessários para o julgamento da ação.

A Proposta de Diretiva foi apresentada e tem vindo a ser discutida e avaliada pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, que sugeriram alterações importantes ao corpo da lei.

## **5. As alterações e a adoção da Diretiva COM/(2018)184 Final**

Tendo em consideração que se está perante um processo legislativo ordinário, após a apresentação da Proposta da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, estas duas instituições podem sugerir alterações ao texto da Diretiva. Foi exatamente isso que ocorreu com esta Proposta de Diretiva, tendo o Parlamento Europeu sugerido alterações em Março de 2019, e posteriormente, em Novembro de 2019, tendo o Conselho dado ordem para se negociar com o Parlamento e chegar a um acordo. Para este efeito, realizaram-se 3 reuniões em 2020, em 14 de Janeiro, 2 de Março e 22 de Junho, sendo óbvio que a declaração do estado de pandemia de Covid-19 pela Organização Mundial de Saúde, em Março de 2020, implicou um claro atraso neste processo.

Destes trólogos resultou a publicação de um texto de compromisso final, que inclui as alterações consideradas essenciais pelas instituições, e que foi publicado a 22 de Julho de 2020. Esse texto inclui 79 Considerandos através dos quais é explicada a necessidade da adoção de uma Diretiva que tutele os interesses dos consumidores, obrigando à adoção de um regime que preveja as ações coletivas em todos os EM, e que, concomitantemente, garanta a proteção das empresas, impedindo a litigância abusiva. O objetivo é conjugar as legislações nacionais com a Diretiva que venha a ser aprovada, e, por essa razão, não são esmiuçadas várias questões processuais, nomeadamente as regras relativas à prova e aos recursos das decisões, e que devem ser estabelecidas, individualmente, pela legislação de cada Estado-Membro.

Quanto às entidades qualificadas, para serem legitimadas para a instauração das ações, têm de preencher mais requisitos do que aqueles que eram estabelecidos na primeira Proposta da Comissão. Assim, nos termos do artigo 4.º, têm de: ser pessoas coletivas devidamente constituídas em conformidade com a lei do Estado-Membro em que o fazem; prever a defesa dos interesses dos consumidores nos seus estatutos; ter fins não lucrativos; ter capacidade económica, não podendo estar em processo de insolvência e manter a sua independência. Estas entidades passam a ter de divulgar publicamente, nomeadamente através do seu site, que preenchem e estão conformes com todos os requisitos necessários para a instauração de ações coletivas. Já o artigo 5.º prevê as obrigatoriedades de controlo e supervisão, por parte dos EM, de 5 em 5 anos, do preenchimento dos requisitos das entidades qualificadas, e de comunicação da lista das entidades qualificadas à Comissão, para efeitos de reconhecimento nos outros EM.

A possibilidade de intentar ações coletivas transfronteiriças vem prevista no artigo 6.º, onde se estabelece que as entidades qualificadas e legitimadas no Estado-Membro em que foram constituídas, têm de ser reconhecidas pelos outros EM, e ser legitimadas para o fazer em todos os países da União Europeia. Tanto assim é que, para garantir a economia processual, no caso de infrações que lesem consumidores em vários EM, a ação pode ser proposta por múltiplas entidades qualificadas, num único tribunal competente.

Neste novo texto, o artigo 7.º elucida algumas das condições para a admissibilidade das ações coletivas, nomeadamente a avaliação prévia por parte dos Tribunais do preenchimento de requisitos necessários para a instauração das ações, bem como a possibilidade de indeferimento das mesmas na fase mais precoce possível, quando o Tribunal entenda que são manifestamente infundadas. Finalmente, é dada a devida relevância a esta fase prévia e (mesmo) inicial de cada ação e que é crucial para se aferir se a mesma tem ou não algum fundamento, e se deverá ou não prosseguir os trâmites normais, considerando que, devido à dimensão das ações coletivas, a sua prossecução num caso infundado ou de falta de preenchimento dos requisitos constitui um enorme encargo, tanto financeiro para as partes como de trabalho para os Tribunais. O artigo 7.º também define as duas modalidades de ações que as entidades qualificadas

podem instaurar, as inibitórias e as indemnizatórias, que são tratadas, respetivamente, nos artigos 8.º e 9.º, podendo, ambas as medidas, ser requeridas numa única ação.

No artigo 8.º estão previstas as medidas inibitórias, que, conforme já foi referido, servem para fazer cessar ou proibir uma prática que constitua ou possa vir a constituir, uma infração. Neste caso, as entidades qualificadas não têm de ser mandatadas, bastando que representem os consumidores lesados, e, havendo uma decisão que decrete a cessação ou a proibição da prática, os profissionais podem ser obrigados a custear a publicação da referida decisão. Já o artigo 9º prevê as medidas de reparação, nos termos das quais o profissional lesante tem de disponibilizar aos consumidores lesados várias opções de ressarcimento, no caso de verificação de uma infração: indemnização, reparação, substituição, redução do preço, rescisão do contrato ou reembolso do valor pago. Nestes casos é adotado o regime de *opt-in*, ficando ao critério de cada Estado-Membro, a imposição de regras sobre os prazos e procedimentos a observar pelos consumidores para poderem exercer este direito, ficando vinculados pelo resultado da ação. Fica ainda a cargo dos EM, garantir que os consumidores não podem ser ressarcidos mais do que uma vez pelo profissional lesante pela prática da mesma infração, nem podem instaurar novas ações com o mesmo pedido e causa de pedir, tanto no Estado-Membro em que tenha sido instaurada a ação, como em qualquer outro Estado-Membro. Quanto à indemnização, os EM têm de estabelecer regras quanto ao prazo para os consumidores a reclamarem, e bem assim assegurar que os consumidores não são obrigados a intentar uma ação separada para serem ressarcidos.

O financiamento das ações de reparação é tratado no artigo 10.º, e pode ser efetuado por um terceiro desde que seja possível garantir: (1) a inexistência de conflito de interesses entre o financiador e o possível resultado da ação; (2) que a decisão final não seja influenciada pela origem dos fundos; (3) e que não haja concorrência entre o profissional lesante e o terceiro financiador. O controlo destes fatores fica a cargo dos EM e dos Tribunais, que podem recusar uma ação caso não se verifique o cumprimento dos mesmos.

O artigo 11.º deste novo texto trata da possibilidade de acordos nas ações, que, à semelhança do primeiro texto, têm de ser sempre supervisionados e avaliados pelo

Tribunal quanto à legalidade e equidade do conteúdo dos mesmos. Podem ser propostos, pelas partes ao Tribunal, ou por este às partes, que se chegue a um acordo dentro de um prazo específico. Caso seja homologado, o acordo vincula as partes (entidade qualificada, profissional e os consumidores); e caso não o seja, a ação coletiva continua a correr os seus termos e tem de ser julgada pelo Tribunal. Já o artigo 12.º estabelece a adoção do princípio do perdedor-pagador, o que, de qualquer modo, já é adotado na legislação nacional da maioria dos EM.

Nos artigos 13.º e 14.º é estabelecida a obrigatoriedade de cada Estado-Membro garantir que todas as ações coletivas e as respetivas decisões finais são devidamente publicitadas, nomeadamente através da internet, e que toda a informação referente às ações nacionais e transnacionais é coligida e reunida em bases de dados disponíveis ao público. É também determinado, no artigo 15.º deste novo texto, que a decisão final de um tribunal, quanto à existência de uma infração, constitui prova que pode ser utilizada noutros EM, contra o mesmo profissional e pela mesma infração. O artigo 16.º refere a garantia da interrupção dos prazos de prescrição na pendência das ações inibitórias e indemnizatórias, e o artigo 17.º estabelece a necessidade de os EM assegurarem que os processos instaurados no âmbito desta Diretiva são tratados com celeridade. O novo artigo 18.º refere-se à obrigatoriedade da apresentação de meios de prova na posse do demandado ou de terceiro, caso a entidade qualificada consiga provar que esses elementos são essenciais para o julgamento da causa, e o artigo 19.º estabelece que, em caso de incumprimento de uma decisão final que decreta uma medida inibitória, os EM devem assegurar a aplicação de uma sanção ao profissional, que será, em princípio, uma coima. Finalmente, o artigo 20.º trata a obrigação de garantir que as entidades qualificadas são devidamente apoiadas pelos EM, nomeadamente garantindo que nenhuma ação deixa de ser instaurada devido à incapacidade de pagamento das custas processuais, devendo, para isso, cada país limitar as custas e permitir financiamento público.

As restantes normas (do artigo 21.º ao artigo 27.º) tratam as disposições finais, nomeadamente a obrigação de acompanhamento e avaliação da eficácia da Diretiva num prazo máximo de 5 anos após a adoção da mesma, e a imposição aos EM de transposição da Diretiva, até ao máximo de 24 meses após a adoção da mesma.

Este novo texto foi votado pelos vários EM e aprovado pelo Conselho da União Europeia, o que garante o aval dos mesmos, a 4 de Novembro de 2020, tendo havido 23 votos a favor, 0 votos contra e 4 abstenções (Alemanha, Bélgica, Estónia e Lituânia). Deste modo, o Parlamento Europeu deverá agora aprovar a posição do Conselho sendo a Diretiva posteriormente adotada pelos EM, que terão 24 meses para a transpor para o direito nacional e 6 meses para aplicar as suas disposições.

## IV. Conclusão

Após a exposição do tema da presente dissertação, é possível resumir algumas conclusões alcançadas com o estudo das ações coletivas.

A primeira conclusão, que já foi compreendida por toda a União Europeia, é a de que, efetivamente, a tutela dos interesses dos cidadãos através de ações coletivas comporta efeitos extremamente benéficos. O facto de poderem ser proferidas decisões aplicáveis a um conjunto de cidadãos espalhados por vários EM garante, não só, a defesa do direito da União, como aumenta a confiança dos consumidores no mercado interno e na própria instituição. Além disso, uma decisão aplicável a todos os cidadãos, garante igualdade e justiça. O acesso às ações coletivas fortalece a posição dos consumidores, que são, normalmente, a “parte fraca” em situações de litígio contra os profissionais, normalmente grandes empresas com muitos mais recursos para despender em advogados e em ações judiciais. Há inúmeros casos de consumidores injustiçados através de comércio online, que não recebem produtos que pagaram, ou que recebem produtos defeituosos, e que não avançam com ações judiciais por saberem que os custos são muito elevados, que as ações são morosas, e que, muitas vezes, não compensam o dinheiro despendido. A nova Diretiva vai certamente evitar estas situações, desde que devidamente transposta pelos EM, e poderá vir a motivar a expansão do instituto das ações coletivas a várias áreas do Direito.

A segunda conclusão é a de que, ainda que o instituto das ações coletivas se encontre estabelecido em quase todos os países da União Europeia, a verdade é que o recurso às mesmas é ainda bastante escasso. Tal justifica-se, certamente, pela dificuldade na obtenção do financiamento para as respetivas ações. Nos EUA, além do financiamento por terceiros totalmente independentes da ação, há ainda financiamento que pode ser realizado pela própria firma de advogados que intenta a ação, e cujos honorários ficam dependentes do sucesso da ação, o que, na generalidade dos países europeus, não é permitido. Aliás, tendo em consideração que na União Europeia a medida da indemnização é a restituição da situação em que o consumidor estaria caso não tivesse ocorrido o dano, o pagamento acue o profissional possa ser obrigado,

encontra-se balizado, logo à partida. e daqui também decorre que não resultam quaisquer montantes excedentes com os quais o terceiro financiador possa ser remunerado pelo seu investimento na ação. Por este motivo, a questão do financiamento continua a ser um problema, ainda que a Diretiva permita especificamente o financiamento por terceiros (mas cujo benefício não se vislumbra). Outro motivo que pode levar ao escasso recurso às ações coletivas nos vários EM, será a falta de conhecimento do próprio instituto, por parte dos cidadãos europeus, o que resulta numa óbvia desconfiança relativamente ao mesmo.

A nova Diretiva estabelece alguns mecanismos para facilitar a instauração de ações transfronteiriças, nomeadamente a obrigatoriedade de os EM reconhecerem a legitimidade a todas as entidades qualificadas que preencham os requisitos determinados, independentemente de onde estas tenham sido constituídas, e ainda a criação de uma lista com informação sobre todas estas entidades qualificadas, o que tornará mais célere o procedimento inicial de admissibilidade das ações. Contudo, continua muito inespecífica, no que toca aos procedimentos a adotar em caso de danos em massa causados a consumidores espalhados pela União Europeia, o que pode vir a dificultar o acesso a estas ações transfronteiriças e acabar por frustrar o objetivo da Diretiva.

Podemos assim concluir que as ações coletivas já são, e poderão vir a ser (muito mais) benéficas para os consumidores e mesmo para os profissionais, com a adoção desta nova Diretiva. Por um lado, a posição do demandado encontra-se salvaguardada com a proibição dos *punitive damages* e com a adoção do princípio do perdedor pagador, e por outro lado, o facto de a legitimidade se encontrar limitada a entidades qualificadas que vão ser supervisionadas pelos EM, previne a litigância abusiva. Quanto aos consumidores lesados, que só podem aceder às ações coletivas quando preencham todos os requisitos de admissibilidade, podem ser beneficiados, seja porque uma atuação que os prejudique vai ser proibida, ou porque vão poder ser ressarcidos dos danos causados pela atuação de um lesante.

Em suma, espera-se desta Diretiva, um importante reforço do instituto da tutela coletiva, que terá obrigatoriamente que ser acompanhado pelo aumento da confiança

dos cidadãos nesta forma (alternativa) de se verem ressarcidos de danos que tiveram na sua esfera jurídica e que, individualmente, podem não justificar os gastos (anímicos, de tempo e dinheiro) envolvidos numa ação judicial mas que, por serem comuns a um conjunto mais ou menos amplo de pessoas colocadas em situação idêntica, ganham uma proteção coletiva que devem utilizar.

## V. Bibliografia

**ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE**, “A Justiça Administrativa”, Almedina (2017)

**ANTUNES, HENRIQUE SOUSA**, “Class Actions, Group Litigation & Other Forms of Collective Litigation (Portuguese Report)” (2007) [consult. 20.02.2020] disponível em [http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/Portugal\\_National\\_Report.pdf](http://globalclassactions.stanford.edu/sites/default/files/documents/Portugal_National_Report.pdf)

**BONESI, IVANA**, “A Evolução do Processo Coletivo e as Class Actions Norte-Americanas” *em* Revista Portuguesa de Direito do Consumo, n.º 51 (2007)

**CANOTILHO, GOMES e MOREIRA, VITAL**, “Constituição da República Portuguesa Anotada” - Volume I, Almedina (2014)

**CAPITÃO, GONÇALO e MACHADO, PEDRO**, “Direito à Tutela Jurisdicional Efetiva”, POLIS n.º 3, Abril-Junho (1995)

**CASANOVA, NUNO SALAZAR e ROSA, MADALENA AFRA**, Portugal, *em* The Class Actions Law Review, Edition 5 (2019), [consult. 13.06.2020] disponível em <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-class-actions-law-review-edition-4/1225739/portugal>

**FROTA, ÂNGELA, FREITAS, CRISTINA RODRIGUES DE; MADEIRA, TERESA**, “Das Ações Coletivas em Portugal”, Associação Portuguesa de Direito do Consumo (2007)

**LOURENÇO, PAULA MEIRA**, “Public Hearing on a Horizontal Instrument For Collective Redress In Europe?” (2011) [consult. 10.04.2020] disponível em <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/product/product-details/20110630CHE23002>

**MARTINS, ANTÓNIO PAYAN**, “Class Actions em Portugal?: Para uma análise da Lei n.º 83/95 de 31 de Agosto: Lei de Participação Procedimental e Ação Popular”, Edições Cosmos (1999)

**MAZZEI, RODRIGO REIS**, “Tutela Colectiva em Portugal, Uma Breve Resenha”, Verbo Jurídico (2005)

**MENDES, ALUISIO DE CASTRO e SILVA, LARISSA POCHMANN**, “Ações Coletivas e Danos Transnacionais”, *em* Revista Jurídica Luso-Brasileira, Ano 4, n.º 5 (2018)

**MONTEIRO, ANTÓNIO PEDRO PINTO e JÚDICE, JOSÉ MIGUEL**, “Class Actions & Arbitration in the European Union – Portugal” *em* *Estudos de Homenagem a Miguel Galvão Telles*, Volume II, Almedina (2012)

**NAGY, CSONGOR ISTVÁN**, “Collective Actions in Europe – A Comparative, Economic and Transsystemic Analysis”, SpringerBriefs, (2019)

**OTERO, PAULO**, “A Ação Popular: configuração e valor no atual Direito Português” *em* Revista da Ordem dos Advogados”, Lisboa, Ano 59 (1999)

**PIMENTEL, JOÃO e JÚDICE, JOSÉ MARIA**, Portugal, Capítulo 21, *em* The International Comparative Legal Guide to: Class & Group Actions 2014, 6.<sup>a</sup> Edição (2014)

**ROSSI, LEONOR e FERRO, MIGUEL SOUSA**, “Private Enforcement of Competition Law in Portugal (II): Actio Popularis – Facts, Fictions and Dreams”, *em* Competition and Regulation, Year IV, no. 13, January-March (2013)

**SILVA, JUVÊNCIO BORGES e NETO, JOSÉ QUERINO TAVARES**, “A ação popular como instrumento de tutela coletiva no Direito Brasileiro e no Direito Português” *em* Revista de Direito Brasileira, Ano 4, Volume 8, Maio-Agosto (2014)

**SILVA, NICOLAU SANTOS**, “Os interesses supra-individuais e a legitimidade processual civil ativa, Quid Juris (2008)

**SILVEIRA, JOÃO TIAGO**, “Mecanismos de Agilização Processual e Princípio da Tutela Jurisdicional Efetiva no Contencioso Administrativo”, Tese de Doutoramento, Volume I (2017)

**SOUSA, MIGUEL TEIXEIRA DE**, “A tutela jurisdicional dos interesses difusos no Direito Português” (2014) [consult. 4.05.2020], disponível em [https://www.academia.edu/6481140/TEIXEIRA\\_DE\\_SOUSA\\_M\\_A\\_tutela\\_jurisdicional\\_dos\\_interesses\\_difusos\\_no\\_direito\\_português\\_v\\_20\\_3\\_2014](https://www.academia.edu/6481140/TEIXEIRA_DE_SOUSA_M_A_tutela_jurisdicional_dos_interesses_difusos_no_direito_português_v_20_3_2014)

**VOET, STEFAAN**, “Where the Wild Things Are’ – Reflections on the State and Future of European Collective Redress” (2017) [consult. 7.09.2020] disponível em [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2913010](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2913010)