



- Ações populares e a reparação coletiva na União Europeia -

**Centro de Estudos Judiciários
30 de janeiro de 2015**

TERESA MOREIRA



Artigo 60.º Constituição da República Portuguesa, 1976 (7.ª revisão, 2005)

“1. Os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.”

Lei n.º 24/96, de 31 de julho - Lei de Defesa do Consumidor:

- Direito à proteção dos interesses económicos;**
- Direito à prevenção e ação inibitória;**
- Direito à reparação dos danos;**
- Direito à proteção jurídica e direito a uma justiça acessível e pronta.**

artigos 3.º, alíneas e) a g) e 10.º a 14.º

❑ Ação inibitória

Destinada a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas dos direitos dos consumidores.

Exemplos: práticas lesivas da saúde e segurança,
cláusulas contratuais proibidas (Decreto-Lei n.º 446/85, de 25 de outubro, com as alterações que lhe foram introduzidas) e
práticas comerciais abusivas – artigo 10.º, Lei n.º 24/96 (LdC).

❑ Ação de indemnização

Destinada a compensar danos patrimoniais e não patrimoniais resultantes do fornecimento de bens ou prestações de serviços defeituosos.

☐ Ação inibitória e Ação de indemnização

Legitimidade ativa (artigo 13.º, Lei de Defesa do Consumidor):

- **Consumidores diretamente lesados;**
- **Consumidores e Associações de consumidores não diretamente lesados - através do recurso à Ação Popular – Lei n.º 83/95, de 31 de agosto;**
- **Ministério Público e Direção-Geral do Consumidor em caso de interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos.**

☐ **Ação Popular** - Lei n.º 83/95, de 31 de agosto e Artigo 52.º da Constituição

- Interesses protegidos: saúde pública, ambiente, qualidade de vida, proteção do consumidor, património cultural (artigo 1.º, n.º 2).
- Legitimidade ativa: cidadãos, associações e fundações defensoras dos interesses previstos (artigos 2.º, n.º 1 e 3.º).
- Qualquer forma prevista no Código de Processo Civil (artigo 12.º, n.º 2): **ações inibitórias e ações de indemnização** (natureza compensatória plena sem possibilidade de danos punitivos – v. a proibição do enriquecimento sem causa)
- Representação processual: sistema de “opt-out” – o autor representa por iniciativa própria os outros titulares dos direitos ou interesses sem necessitar de um mandato (artigo 14.º).

☐ Ação Popular (continuação)

- Direito de exclusão dos outros titulares dos direitos ou interesses: no decurso do processo após conhecimento da ação através de citação feita em meios de comunicação social (artigo 15.º).
- Ministério Público: garante da legalidade, podendo substituir-se ao autor (artigo 16.º).
- Amplo poder atribuído ao juiz em matéria de recolha de prova, independentemente da iniciativa das partes (artigo 17.º).
- Sentenças com eficácia geral sem abranger os autoexcluídos do processo. Publicidade das sentenças transitadas em julgado através dos meios de comunicação social (artigo 19.º).
- Regime especial de preparos e custas: facilitador da interposição destas ações, mesmo em caso de decaimento (artigo 20.º).

☐ Ações inibitórias

- Lei n.º 25/2004, de 8 de julho: transpõe a Diretiva 98/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio, alterada e codificada pela Diretiva 2009/22/CE, de 23 de abril de 2009, relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores.
- Âmbito: práticas lesivas dos direitos dos consumidores intraeuropeias, infringindo algumas Diretivas europeias (indicadas no anexo) sobre
 - Publicidade enganosa;
 - Contratos negociados fora dos estabelecimentos comerciais;
 - Crédito ao consumo;
 - Viagens organizadas;
 - Publicidade nos medicamentos para uso humano;
 - Cláusulas contratuais abusivas;
 - “Timeshare”.

Abrange a ação inibitória prevista na Lei de Defesa do Consumidor e a ação popular - Lei n.º 83/95, de 31 de agosto.

- Estabelece o registo/inscrição nacional das entidades com legitimidade para propor e intervir nas ações e procedimentos cautelares junto da Direção-Geral do Consumidor, que informa a Comissão Europeia sobre essa lista, divulgada no Jornal Oficial da União Europeia;
- Requisitos: prossecução de objetivos de defesa dos consumidores;
- Lista: 4 associações de consumidores

ACOP - Associação de Consumidores de Portugal

ACRA - Associação dos Consumidores da Região Açores

ACSET - Associação dos Consumidores de Setúbal

DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor

❑ **Ações inibitórias:** alguns dados relativos à experiência em Portugal:

- Utilização quase exclusiva para infrações ao direito nacional - regime das Cláusulas Contratuais Gerais - cessação da utilização de cláusulas abusivas;
- Setores de atividade analisados: transportes, em especial o transporte aéreo, serviços financeiros - serviços bancários e de seguros – e comunicações eletrónicas;
- Papel muito ativo do Ministério Público e de algumas associações de consumidores.

❑ **Ação popular:** apesar da abrangência dos interesses difusos protegidos, regista um maior número de casos por ano do que as ações inibitórias (cerca de 20 em média nos últimos casos, com redução em 2012 - 18 e 2013 - 8 - em especial - fonte: DGPI/MJ).

Recomendação da Comissão Europeia sobre os **Princípios Comuns aplicáveis aos **mecanismos de tutela coletiva inibitórios e indemnizatórios** dos Estados-Membros em caso de **violação de direitos garantidos pelo direito da União****

(2013/396/UE – 11.6.2013)

- Complementada pela **Comunicação da Comissão relativo ao Quadro Jurídico Horizontal para a Tutela Coletiva (COM(2013) 401 final)**.
- **Diretiva** sobre as regras aplicáveis às **ações de indemnização em matéria de infração ao direito da concorrência** dos Estados-Membros e da UE: carácter sectorial mas também incluída neste “pacote”.

Recomendação - Princípios Comuns da Tutela coletiva inibitória e indemnizatória

I. Enquadramento

- **Tutela coletiva:** mecanismo processual que permite agrupar muitas ações judiciais semelhantes numa única ação judicial.

Vantagens: economia processual; eficácia da execução; acesso à justiça mais fácil; reforço do poder negocial dos requerentes; administração eficiente da justiça.

- **Preocupação de respeitar as tradições jurídicas da maioria dos Estados-Membros:**
 - evitar litígios abusivos; evitar indemnizações punitivas;
 - evitar procedimentos invasivos de averiguação pré-processual (“discovery”) e de atribuição de indemnização por júri;
 - preservar a coerência entre as decisões finais de autoridades públicas e as ações judiciais de tutela coletiva.

Recomendação - Tutela coletiva inibitória e indemnizatória (2)

II. Âmbito da aplicação

- Horizontal e uniforme: proteção dos consumidores, concorrência, proteção do ambiente, proteção de dados pessoais, serviços financeiros e proteção dos investidores.
- Possibilidade de extensão a outras matérias.
- Lesados: incluem as pessoas singulares ou coletivas.

III. Finalidade e objeto

- Objeto: ações inibitórias e ações de indemnização
- Prevenção e cessação de práticas ilícitas e reparação de danos em massa - resultantes da mesma atividade ilegal de 1 ou mais pessoas singulares ou coletivas.

Recomendação - Tutela coletiva inibitória e indemnizatória (3)

IV. Tutela coletiva e legitimidade processual

- Ações interpostas a título individual ou coletivo.
- Ações representativas: intentadas por entidades representativas em nome de um grupo definido de pessoas singulares e coletivas alegadamente prejudicadas pela mesma infração.

Certificadas “ad hoc” (verificação caso a caso da sua idoneidade pelo tribunal) ou por autoridades públicas competentes em nome e por conta dos lesados.

- Ações de seguimento coletivas: interpostas após a decisão final de uma autoridade administrativa que verifique uma violação do direito da UE.

Estados-Membros: “designam as entidades representativas com base em condições claramente definidas.”

Recomendação - Tutela coletiva inibitória e indemnizatória (4)

V. Princípios comuns para as Ações representativas

- Ações limitadas a entidades dotadas da legitimidade para necessária:
 - sem fins lucrativos;
 - objetivos prosseguidos diretamente relacionados com os direitos violados e o objeto da ação interposta;
 - com capacidade suficiente - recursos financeiros e humanos e conhecimentos jurídicos - para representar/defender vários requerentes;
 - prévia e oficialmente designadas como tal ou certificadas pelas autoridades ou pelos tribunais para tal;
 - incluindo as autoridades públicas, necessariamente habilitadas para tal.
- Admissibilidade: verificação prévia das condições sob pena de não prossecução da ação, também a cargo dos tribunais.

Recomendação - Tutela coletiva inibitória e indemnizatória (5)

VI. Informação

- Faculdade garantida à entidade representativa e/ou requerentes no respeito dos princípios da liberdade de expressão, do direito à informação e o direito à proteção da reputação da empresa requerida.

VII. Reembolso das custas judiciais do vencedor: princípio do perdedor pagador.

VIII. Financiamento das ações

- Sujeito a um escrutínio apertado pelo tribunal para evitar conflitos de interesses, influência indevida, comportamentos desleais e práticas de usura. Declaração obrigatória da origem dos fundos no início do processo.
- Estados-Membros: garantia de que o financiamento por terceiros é adequado e transparente - sujeito a condições para prevenir abusos.

Recomendação - Tutela coletiva inibitória e indemnizatória (6)

IX. Casos transfronteiriços

- Interposição da ação em foro único necessariamente garantida pelos Estados-Membros.
- Entidades representativas oficialmente designadas: podem interpor ações coletivas junto dos tribunais de outros Estados-Membros.
- Aplicabilidade do regime europeu da competência judiciária, do reconhecimento e execução das decisões em matéria civil e comercial – Regulamento “Bruxelas I” - Regulamento (CE) n.º 44/2001 do Conselho, revisto pelo Regulamento (CE) n.º 1215/2012, em vigor a partir de janeiro de 2015.

X. Ação inibitória

- Celeridade exigida aos tribunais e autoridades públicas.
- Execução eficiente de injunções, suscetível de sanções para o seu cumprimento efetivo.

Recomendação - Tutela coletiva inibitória e indemnizatória (7)

XI. Ação indemnizatória

- Princípio da adesão = “opt-in”: exige-se o consentimento expresso das pessoas singulares ou coletivas lesadas, que têm liberdade para se desvincular antes do final do processo, podendo também a adesão verificar-se antes da sua conclusão.
- Incentivo a soluções de transação e de resolução extrajudicial (v. mediação) no caso das ações de indemnização, com suspensão da prescrição nesses casos e a verificação, a final, da legalidade do acordo pelo tribunal.

Estados-Membros: asseguram a disponibilidade de meios de RAL às partes.

- Proibição da subordinação dos honorários dos advogados ao resultado (“contingency fees”): desincentivo geral da litigância desnecessária.

Recomendação - Tutela coletiva inibitória e indemnizatória (8)

XI. Ação indemnizatória (continuação)

- Proibição de indemnizações punitivas.
 - Financiamento da ação por terceiros: remuneração desligada da indemnização atribuída para evitar abusos.
 - Incentivo à interposição de ações coletivas *de seguimento*: garantia da coerência e da complementaridade das decisões administrativas de autoridades públicas e das sentenças judiciais.
- Aplicação pelas autoridades públicas (“public enforcement”): visa a prevenção, deteção e dissuasão das infrações.
 - Tutela coletiva privada (“private enforcement”): visa garantir a indemnização dos lesados.

Recomendação - Tutela coletiva inibitória e indemnizatória (9)

XII. Registo de ações de tutela coletiva

- Criação obrigatória de registo nacional: acessível por meios eletrónicos e de forma gratuita

XIII. Supervisão e informação

- Estados-Membros: obrigados a aplicar estes princípios até 26 de julho de 2015 e a recolher dados estatísticos sobre o número de processos judiciais e extrajudiciais, informações sobre as partes, o objeto e o resultado dos processos para informação anual à Comissão Europeia a partir de julho de 2016.

- Diretiva sobre ações de indemnização (“antitrust damages”) -

- **Objetivo:** aplicação eficaz das regras de concorrência da UE;
- **Destaque para a complementaridade entre a aplicação pública e privada das regras europeias da concorrência, salvaguardando o interesse público;**
- **Garantir uma reparação integral para as entidades prejudicadas - consumidores e empresas - por práticas anti-concorrenciais;**
- **Divulgação dos elementos de prova;**
- **Efeito das decisões nacionais;**
- **Prazos de prescrição;**
- **Responsabilidade solidária;**
- **Repercussão dos sobrecustos;**
- **Quantificação dos danos;**
- **Resolução de litígios por via consensual.**

- Comentários -

- **Reparação:** a compensação dos danos causados por práticas abusivas é indispensável para a implementação efetiva dos direitos dos consumidores e das empresas lesadas, sendo facilitada quando é prosseguida de forma coletiva.
- **Quadro jurídico aplicável em Portugal:** adequado para proporcionar a interposição de ações judiciais destinadas a compensar os consumidores e as empresas pelos danos sofridos por práticas abusivas em diferentes matérias (direito da concorrência, direito do consumo).

Mas outros fatores podem influenciar o nível ou falta de litigância nesta matéria - ver a experiência de Portugal com a ação popular.

- **Papel-chave das associações de consumidores mas também das autoridades públicas dotadas de legitimidade processual ativa.**

- Questões para discussão -

➤ *Pacote da UE*: propostas equilibradas e oportunas, ajustadas às tradições nacionais dos Estados-Membros.

Mas subsistem preocupações e questões:

1. Designação das entidades representativas pelos Estados-Membros: critérios?
2. Regra do princípio da adesão ("opt-in"): consequências para a **ação popular**?
3. Limitação do financiamento das ações por terceiros: que controlo?
4. Implicações para a resolução extrajudicial de litígios de consumo em PT?
5. Articulação entre a aplicação pública ("public enforcement") e a tutela coletiva privada?
6. **Consequências de 1 regime específico para a indemnização de danos causados por práticas restritivas da concorrência** (mais benéfico para as empresas lesadas do que para a generalidade dos consumidores)?

Muito obrigada

Portal do Consumidor:
www.consumidor.pt