

## [Proposta de Lei n.º 92/XV/1.ª \(GOV\)](#)

**Autoriza o Governo a transpor a Diretiva (UE) 2020/1828, relativa a ações coletivas para proteção dos interesses dos consumidores**

Data de admissão: 2 de junho de 2023

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

## ÍNDICE

- [I. A INICIATIVA](#)
- [II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS](#)
- [III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL](#)
- [IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL](#)
- [V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR](#)
- [VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS](#)
- [VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

---

**Elaborada por:** Filipa Paixão e Rui Brito (DILP), José Filipe Sousa (DAPLEN), João Carlos Oliveira (BIB), Elodie Rocha e Luís Marques (DAC)

**Data:** 16.07.2023

## I. A INICIATIVA

---

A presente iniciativa tem, como finalidade, autorizar o Governo a estabelecer regras específicas em matéria de ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores, procedendo à transposição, para a ordem jurídica interna, [da Diretiva \(UE\) n.º 2020/1828](#), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2020.

A Diretiva referenciada integra o Novo Acordo para os Consumidores da União Europeia (UE), que inclui um conjunto de medidas que visam o reforço da aplicação e modernização da legislação comunitária de proteção dos consumidores.

Atendendo à exposição de motivos, pretende-se a promoção de um mecanismo processual eficiente de ação coletiva - ao nível da UE e de âmbito nacional – que inclua medidas inibitórias de práticas ilícitas, de reparação do bem, ou de rescisão dos contratos, e que proteja os direitos dos consumidores de todos os Estados-Membros.

Ademais, pretende-se que o mecanismo a desenvolver seja capaz de defender os interesses dos consumidores, de âmbito transfronteiriço, por meio de um único processo, quando estes sejam prejudicados em grande escala, e em casos em que seja improvável que os lesados se defendam judicial e individualmente.

Destaca-se, do projeto de decreto-lei autorizado, a opção de manter e conjugar o regime da ação popular com o novo regime específico de ação coletiva nacional para a proteção dos direitos e interesses dos consumidores.

Cumpra ainda assinalar a criação de um conjunto de deveres de informação, quer para os demandantes e demandados das ações coletivas, quer para os Estados-Membros, e o dever de comunicação à Comissão Europeia de um conjunto de informações relacionadas com as entidades qualificadas e com as ações coletivas intentadas, devendo estes, para esse efeito, designar pontos de contacto nacionais.

Cumpra, também, aos Estados-Membros estabelecer as regras relativas ao financiamento deste tipo de ações, os critérios para a elegibilidade das entidades qualificadas e a previsão de sanções.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em análise é apresentada pelo Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa da lei e da sua competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e no n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento)<sup>1</sup>.

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

Tratando-se de um pedido de autorização legislativa, a proposta de lei define o objeto, sentido, extensão e duração da autorização, sendo esta de 180 dias, de acordo com o artigo 3.º, cumprindo assim o disposto no n.º 2 do artigo 165.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 171.º do Regimento.

O Governo junta, em anexo, o projeto de decreto-lei que pretende aprovar na sequência da eventual aprovação da lei de autorização legislativa pela Assembleia da República, cumprindo assim o disposto no n.º 4 do artigo 171.º do Regimento.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado. Em idêntico sentido, o [Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro](#)<sup>2</sup>, que regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo,

---

<sup>1</sup> Textos da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

dispõe, no n.º 1 do artigo 6.º, que «os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas». Dispõe ainda, no n.º 2, que «no caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo».

Não obstante, o Governo, na exposição de motivos, não menciona ter realizado qualquer audição, nem junta quaisquer estudos, documentos ou pareceres que tenham fundamentado a apresentação da proposta de lei.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Estando em causa uma proposta de lei de autorização legislativa, cumpre assinalar que o Governo não indica em que alínea do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição se enquadra a matéria objeto do pedido de autorização.

A iniciativa é subscrita pelo Primeiro-Ministro, pelo Ministro da Economia e do Mar e ainda pela Ministra Adjunta e dos Assuntos Parlamentares, mencionando ter sido aprovada em Conselho de Ministros a 25 de maio de 2023, conforme disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento.

A proposta de lei em apreciação deu entrada a 2 de junho de 2023, acompanhada da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª) a 2 de junho, por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária no dia 6 de junho.

## ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)<sup>3</sup>, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

Antes de mais, cumpre assinalar que a iniciativa *sub judice*, em conformidade com o disposto no artigo 13.º da lei formulário, contém uma exposição de motivos, obedece ao formulário das propostas de lei e indica, após o articulado, os elementos elencados no n.º 2 deste artigo.

O título da presente iniciativa legislativa - «Autoriza o Governo a transpor a Diretiva (UE) 2020/1828, relativa a ações coletivas para proteção dos interesses dos consumidores» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a proposta de lei não contém norma de entrada em vigor, aplicando-se o disposto no n.º 2 do artigo 2.º da lei formulário, que determina que, «na falta de fixação do dia, os diplomas referidos no número anterior entram em vigor, em todo o território nacional e no estrangeiro, no 5.º dia após a publicação».

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

- **Conformidade com as regras de legística formal**

---

<sup>3</sup> Diploma disponível no sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico.

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),<sup>4</sup> por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Tal como já foi referido, o título da iniciativa deve identificar de forma expressa a diretiva a transpor, pelo que se sugere o seguinte título:

«Autoriza o Governo a transpor a Diretiva (UE) 2020/1828, do Parlamento Europeu e do Conselho de 25 de novembro de 2020 relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores»

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A [Constituição](#) titula, nos termos do n.º 1 do [artigo 60.º](#), os consumidores do «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».

Mais se prevê, no n.º 3 da mesma norma, o direito das associações de consumidores e das cooperativas de consumo «ao apoio do Estado e a ser ouvidas sobre as questões que digam respeito à defesa dos consumidores, sendo-lhes reconhecida legitimidade processual para defesa dos seus associados ou de interesses coletivos ou difusos».

Por seu lado, consagra no n.º 3 do [artigo 52.º](#) o direito de ação popular, o qual é conferido a todos, pessoalmente ou através de associações de defesa dos interesses em causa, e que inclui «o direito de requerer para o lesado ou lesados a correspondente indemnização, nomeadamente para», entre outros, «promover a prevenção, a cessação

---

<sup>4</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

ou a perseguição judicial das infrações contra a saúde pública, os direitos dos consumidores, a qualidade de vida, a preservação do ambiente e do património cultural» [alínea a)].

A [Lei n.º 24/96, de 31 de julho](#)<sup>5</sup>, estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores. De acordo com o [artigo 1.º](#), a proteção do consumidor é uma incumbência do Estado, proteção essa que poderá incluir, entre outros, o «apoio à constituição e funcionamento das associações de consumidores e de cooperativas de consumo» (n.º 1), e pressupõe a sua «intervenção legislativa e regulamentar adequada em todos os domínios envolvidos» (n.º 2).

O n.º 1 do [artigo 2.º](#) define consumidor como «todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios».

Entre os direitos do consumidor previstos no [artigo 3.º](#), inclui-se o 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» [alínea f)].

O [artigo 13.º](#) do diploma incide sobre a legitimidade ativa para intentar as ações preventivas ou indemnizatórias, cabendo tal legitimidade aos «consumidores diretamente lesados» [alínea a)], aos «consumidores e as associações de consumidores ainda que não diretamente lesados, nos termos da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto» [alínea b)], e, ao Ministério Público e à Direção-Geral do Consumidor (DGC) «quando estejam em causa interesses individuais homogêneos, coletivos ou difusos» [alínea c)].

O [artigo 17.º](#) trata das associações de consumidores, definindo-as como «associações dotadas de personalidade jurídica, sem fins lucrativos e com o objetivo principal de proteger os direitos e os interesses dos consumidores em geral ou dos consumidores

---

<sup>5</sup> Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 26/06/2023.

seus associados» (n.º 1). Do ponto de vista geográfico, as «associações de consumidores podem ser de âmbito nacional, regional ou local, consoante a área a que circunscrevam a sua ação e tenham, pelo menos, 3000, 500 ou 100 associados, respetivamente» (n.º 2). Ainda, e nos termos do n.º 3 da norma, quanto à amplitude do interesse objeto da sua defesa, as associações de consumidores podem ser de interesse genérico ou de interesse específico, sendo que pertencem à primeira designação aquelas «cujo fim estatutário seja a tutela dos direitos dos consumidores em geral e cujos órgãos sejam livremente eleitos pelo voto universal e secreto de todos os seus associados» [alínea *a*)], e à segunda, «as demais associações de consumidores de bens e serviços determinados, cujos órgãos sejam livremente eleitos pelo voto universal e secreto de todos os seus associados.» [alínea *b*)].

Às associações de consumidores são atribuídos os direitos elencados no [artigo 18.º](#), incluindo, nomeadamente, o direito à ação popular [alínea *l*) do n.º 1], o «direito de queixa e denúncia, bem como direito de se constituírem como assistentes em sede de processo penal e a acompanharem o processo contraordenacional, quando o requeram, apresentando memoriais, pareceres técnicos, sugestão de exames ou outras diligências de prova até que o processo esteja pronto para decisão final» [alínea *m*) do n.º 1], o «direito à isenção do pagamento de custas, preparos e de imposto do selo, nos termos da Lei n.º 83/95, de 31 de agosto» [alínea *n*) do n.º 1], e, o «direito a receber apoio do Estado, através da administração central, regional e local, para a prossecução dos seus fins, nomeadamente no exercício da sua atividade no domínio da formação, informação e representação dos consumidores» [alínea *o*) do n.º 1].

A obrigação de defender os consumidores cabe ainda, nos termos do [artigo 20.º](#), ao Ministério Público, o qual deve, no âmbito das suas competências, intervir em «ações administrativas e cíveis tendentes à tutela dos interesses individuais homogêneos, bem como de interesses coletivos ou difusos dos consumidores».

As atribuições da DGC vêm previstas no [artigo 21.º](#), sendo ali definida como «o serviço público destinado a promover a política de salvaguarda dos direitos dos consumidores, bem como a coordenar e executar as medidas tendentes à sua proteção, informação e educação e de apoio às organizações de consumidores» (n.º 1). É considerada

autoridade pública, gozando, entre outros, do poder de «representar em juízo os direitos e interesses coletivos e difusos dos consumidores» [alínea c) do n.º 1].

A [Lei n.º 83/95, de 31 de agosto](#), definiu «os casos e termos em que são conferidos e podem ser exercidos o direito de participação popular em procedimentos administrativos e 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» (n.º 1 do [artigo 1.º](#)), sendo que o n.º 2 da norma indica a proteção do consumo de bens e serviços como um dos interesses protegidos pela lei.

O [artigo 3.º](#) deste diploma elenca os requisitos da legitimidade ativa das associações e fundações, a saber, a personalidade jurídica [alínea a)], a inclusão expressa «nas suas atribuições ou nos seus objetivos estatutários a defesa dos interesses em causa no tipo de ação de que se trate» [alínea b)], e, o não exercício de «qualquer tipo de atividade profissional concorrente com empresas ou profissionais liberais» [alínea c)].

Sobre a natureza da ação popular, atente-se ao que vem referido no [Acórdão](#) do Supremo Tribunal de Justiça de 8 de setembro de 2016, relativo ao processo n.º 7617/15.7T8PRT.S1<sup>6</sup>, «I. A ação popular tem como objecto a tutela de interesses difusos (o que compreende os interesses difusos *stricto sensu*, os interesses colectivos e os interesses individuais homogéneos), os quais 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. II - Os interesses individuais homogéneos são definíveis como situações jurídicas genericamente consideradas, correspondendo aos interesses de cada um dos titulares de um interesse difuso ou de um interesse colectivo. III - A tutela do interesse difuso supõe a abstração de particularidades respeitantes a cada um dos titulares, pois o que sobreleva é a proteção do interesse supra individual e a prossecução da finalidade visada com a sua criação na ordem jurídica, o que prescinde da apreciação de qualquer especificidade; porém, quando por intermédio daquela acção se almeje a tutela de um

---

<sup>6</sup> Acórdão completo disponível no portal das Bases Jurídico-Documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. Todas as referências jurisprudenciais são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 26/06/2023.

interesse colectivo, releva a proteção de situações individuais dos respectivos titulares, sendo que tal é admissível apenas até ao limite em que seja aceitável uma apreciação indiferenciada das mesmas, sem que, contudo, se dispense a análise individualizada de cada uma».

E, ainda, ao [Acórdão](#) do Supremo Tribunal de Justiça de 23 de setembro de 1997, relativo ao processo n.º 97B503: «I - O artigo 1 da Lei 83/95, de 31 de Agosto, abrange não só os "interesses difusos" (interesses de toda a comunidade) como ainda os "interesses individuais homogêneos" (os que se polarizam em aglomerados identificados de titulares paralelamente justapostos). II - O direito de reparação de danos dos assinantes do serviço telefónico por incumprimento de contrato inclui-se na categoria dos "interesses homogêneos individuais". III - A ACOP (Associação de Consumidores de Portugal) tem legitimidade para propor acção popular que tenha por objecto o pedido de indemnização dos assinantes de contrato de serviço telefónico público por violação contratual da prestadora do serviço».

A [Lei n.º 25/2004, de 8 de julho](#), transpõe para o ordenamento jurídico português a [Diretiva n.º 98/27/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio](#)<sup>7</sup>, relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores. De acordo com o artigo 2.º deste diploma, as suas normas «aplicam-se à ação inibitória prevista no artigo 10.º da Lei n.º 24/96, de 31 de julho, bem como à ação popular contemplada no n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 83/95, de 31 de Agosto, destinadas a prevenir, corrigir ou fazer cessar práticas lesivas dos direitos dos consumidores» (n.º 1).

Determina o n.º 1 do artigo 3.º que «quando a prática lesiva que se pretende fazer cessar tenha origem em Portugal, mas afete interesses localizados noutro Estado membro da União Europeia, a correspondente ação inibitória pode ser diretamente intentada por entidade deste último Estado que consta da lista atualizada das entidades competentes, relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores, elaborada pela Comissão Europeia e publicada no Jornal Oficial da União Europeia».

---

<sup>7</sup> Texto retirado do portal legislativo da União Europeia EUR-LEX. Consultas efetuadas a 26/06/2023.

No que toca aos requisitos do exercício transnacional do direito de ação a que se refere o artigo 4.º, «pelas entidades portuguesas que, nos termos previstos na lei, têm legitimidade para propor e intervir nas ações e procedimentos cautelares», está o mesmo dependente «de inscrição em lista disponível no Instituto do Consumidor» (n.º 1).

O [Decreto Regulamentar n.º 57/2007, de 27 de abril](#), aprovou a orgânica da DGC. Nos termos do [artigo 1.º](#), a DGC «é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa».

O [artigo 2.º](#) define a missão da DGC como a de «contribuir para a elaboração, definição e execução da política de defesa do consumidor com o objetivo de assegurar um nível elevado de proteção» (n.º 1).

Por seu lado, o n.º 2 da mesma norma estabelece as atribuições desta entidade, a saber:

1. «Colaborar na definição e execução da política de defesa do consumidor» [alínea a)];
2. «Promover, por sua iniciativa ou em conjunto com outras entidades públicas ou privadas, a divulgação da informação sobre bens» [alínea b)];
3. «Fomentar e apoiar o associativismo através da concessão de meios técnicos e financeiros, avaliando a sua adequada aplicação, e promover a articulação entre as diversas entidades que participam no Sistema Português de Defesa do Consumidor, o conjunto de entidades, públicas e privadas, bem como os órgãos e serviços, centrais e locais, que têm por objetivo, direto ou mediato, assegurar os direitos do consumidor» [alínea c)];
4. «Participar regularmente nas atividades e ações comuns das entidades da União Europeia e internacionais relacionadas com o âmbito das suas atribuições e propor a celebração de acordos e convenções internacionais» [alínea d)];
5. «Exigir, mediante pedido fundamentado, a entidades públicas e privadas, as informações, os elementos e as diligências que entender necessários à salvaguarda dos direitos e interesses do consumidor» [alínea e)];
6. «Assegurar que as exigências em matéria de defesa dos consumidores são tomadas em conta na definição e execução das demais políticas do Governo» [alínea f)];

7. «Participar na definição do serviço público de rádio e de televisão em matéria de informação e educação do consumidor» [alínea g)];
8. «Assegurar o encaminhamento de denúncias e reclamações em matéria de consumo e garantir o acesso dos consumidores aos mecanismos de resolução de conflitos de consumo» [alínea h)].

O n.º 5 desta norma atribui à DGC a atribuição exclusiva de agir como o serviço de ligação único, «para efeitos de aplicação em Portugal do Regulamento (CE) n.º 2006/2004, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de outubro, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de defesa do consumidor, regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor».

Por fim, o n.º 6 concede à DGC «legitimidade processual e procedimental em processos principais e cautelares junto dos tribunais administrativos e judiciais bem como de entidades reguladoras quanto aos direitos e interesses que lhe cumpre defender».

#### **IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL**

##### **▪ Âmbito da União Europeia**

De acordo com o Tratado sobre o Funcionamento da UE ([TFUE](#)), as exigências em matéria de defesa dos consumidores serão tomadas em conta na definição e execução das demais políticas e ações da União (artigo 12.º). A defesa dos consumidores é uma competência partilhada entre a União e os Estados-Membros [alínea f), n.º 2 do artigo 4.º TFUE], sendo que as medidas adotadas pela UE na matéria não obstam a que os Estados-Membros mantenham ou introduzam medidas de proteção mais estritas (artigo 169.º).

Estas medidas tem como [objetivo](#) «garantir a todos os consumidores na União - independentemente do local onde vivam, para onde se desloquem ou onde façam as suas compras na UE- um elevado nível comum de proteção contra riscos e ameaças à sua segurança e aos seus interesses económicos, assim como reforçar a capacidade de os consumidores defenderem os seus interesses.»

A [Carta dos Direitos Fundamentais da UE](#) prevê, no artigo 38.º sob a epígrafe «Defesa dos consumidores» que «as políticas da União devem assegurar um elevado nível de defesa dos consumidores.»

Neste contexto, o programa de ação da UE no âmbito da política dos consumidores assenta na [Nova Agenda do Consumidor](#) para o período de 2020 a 2025, com o lema «Reforçar a Resiliência dos Consumidores para uma Recuperação Sustentável» e abrange as seguintes prioridades: transição ecológica, transformação digital, reparação e aplicação dos direitos dos consumidores, necessidades específicas de determinados grupos de consumidores e cooperação internacional. Este instrumento visa reforçar a confiança dos consumidores, assegurando uma proteção eficaz dos seus interesses e apoiando simultaneamente as empresas e, nele, a Comissão enuncia que «os consumidores necessitam de informação melhor e mais fiável sobre os aspetos de sustentabilidade dos bens e serviços, evitando simultaneamente a sobrecarga de informação».

Assim, a UE tem adotado um conjunto de políticas e iniciativas destinadas a melhorar o desempenho ambiental global dos produtos ao longo do seu ciclo de vida, estimular a procura de melhores produtos e tecnologias de produção e ajudar os consumidores a fazer escolhas mais informadas<sup>8</sup>. No âmbito do pacote de medidas relativas à [economia circular](#), a Comissão apresentou, recentemente, uma [proposta de diretiva](#)<sup>9</sup> relativa à capacitação dos consumidores para a transição ecológica através de uma melhor proteção contra práticas desleais e de uma melhor informação, com o objetivo de incentivar os consumidores a fazerem escolhas respeitadoras do ambiente, fornecendo-lhes as informações necessárias. Além disso, em 2021, foi adotado o [Plano de Ação para a Poluição Zero](#), sendo também de destacar a iniciativa [Vaga de Renovação](#), que apresenta uma estratégia para preparar os consumidores para uma sociedade mais

---

<sup>8</sup> Em 2008, a Comissão [propôs um pacote de ações e propostas sobre o consumo e produção sustentáveis bem como uma política industrial sustentável](#)<sup>8</sup>, que visava melhorar o desempenho ambiental dos produtos ao longo do seu ciclo de vida, sensibilizar os consumidores e aumentar a procura de produtos e tecnologias de produção mais sustentáveis. Já em 1992, a UE tinha criado o [rótulo ecológico europeu](#) que consistia num regime voluntário para incentivar as empresas a comercializarem produtos e serviços que cumprissem determinados critérios ambientais, tendo sido realizado, em 2017, um [balanço da qualidade](#).

<sup>9</sup> Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que altera as Diretivas 2005/29/CE e 2011/83/UE no que diz respeito à capacitação dos consumidores para a transição ecológica através de uma melhor proteção contra práticas desleais e de melhor informação.

ecológica e digital, incluindo o reforço dos instrumentos de informação dos consumidores.

No que diz respeito à matéria sobre a defesa dos consumidores, cumpre referir, entre outras, as seguintes iniciativas:

- a [Diretiva 93/13/CEE do Conselho de 5 de Abril de 1993](#), relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores, que visa aproximar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas às cláusulas abusivas em contratos celebrados entre profissionais e consumidores (artigo 1.º);
- a [Diretiva n.º 2011/83/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011](#)<sup>10</sup>, relativa aos direitos dos consumidores, que altera a Diretiva 93/13/CEE do Conselho e a Diretiva 1999/44/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e que revoga a Diretiva 85/577/CEE do Conselho e a Diretiva 97/7/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, com o objetivo de contribuir, graças à consecução de um elevado nível de defesa dos consumidores, para o bom funcionamento do mercado interno através da aproximação de certos aspetos das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros relativas aos contratos celebrados entre consumidores e profissionais (artigo 1.º);
- a [Diretiva n.º 98/6/CE](#): regras relativas às indicações dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores<sup>11</sup>, a qual requer que o preço de venda e o preço por unidade de todos os produtos vendidos por comerciantes a consumidores seja indicado de forma clara a fim de melhorar a informação dos consumidores e facilitar a comparação de preços;
- a [Diretiva n.º 2005/29/CE](#)<sup>12</sup> relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores, que define as práticas comerciais desleais das

---

<sup>10</sup> Em 2022, foi apresentada uma [proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/83/EU no que respeita aos contratos de serviços financeiros celebrados à distância e que revoga a Diretiva 2002/65/CE](#) - Esta iniciativa foi objeto de escrutínio por parte da Assembleia da República – [Parecer CAE](#).

<sup>11</sup> A Comissão adotou a [Comunicação – Orientações sobre a interpretação e aplicação do artigo 6.o-A da Diretiva 98/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à defesa dos consumidores em matéria de indicações dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores](#).

<sup>12</sup> Em 2021, a Comissão Europeia lançou [orientações atualizadas sobre a execução e a aplicação da diretiva 2005/29/CE](#), que explicam os principais conceitos e normas e apresentam exemplos práticos retirados da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e dos

empresas face aos consumidores que são proibidas na EU, aplicando-se a qualquer ato ou omissão diretamente relacionados com a promoção, a venda ou o fornecimento de um produto por parte de um profissional a um consumidor, protegendo os seus interesses económicos.

A [Diretiva \(UE\) n.º 2019/2161](#) alterou a [Diretiva 93/13/CEE](#) (relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores) e as [Diretivas 98/6/CE](#) (regras relativas às indicações dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores), [2005/29/CE](#) (relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores) e [2011/83/UE](#) (relativa aos direitos dos consumidores), a fim de assegurar uma melhor aplicação e a modernização das regras da UE em matéria de defesa dos consumidores. Assim, esta Diretiva visa aumentar a proteção dos consumidores da UE em diversas áreas, tais como compras através de prestadores de mercados em linha, bem como a transparência na personalização de preços, a classificação de ofertas em linha e os direitos dos consumidores, sempre que se utilizem serviços «gratuitos» em linha.

De realçar ainda o [Regulamento \(UE\) n.º 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017](#), relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2006/2004, que estabelece as condições em que as autoridades competentes, que tenham sido designadas pelos respetivos Estados-Membros como responsáveis pela aplicação da legislação da União de proteção dos interesses dos consumidores, cooperam e coordenam entre si e com a Comissão as suas ações, a fim de fazer cumprir essa legislação e de assegurar o bom funcionamento do mercado interno, e de reforçar a proteção dos interesses económicos dos consumidores (artigo 1.º).

No que diz respeito à matéria em apreço, a [Diretiva \(UE\) n.º 2020/1828](#)<sup>13</sup> relativa a ações coletivas para proteção dos interesses coletivos dos consumidores e que revoga a

---

tribunais e administrações nacionais para facilitar a aplicação da lei pelas autoridades nacionais e proporcionar uma maior segurança jurídica aos comerciantes. Estas orientações abrangem as alterações introduzidas pela Diretiva (UE) 2019/2161.

<sup>13</sup> A diretiva entrou em vigor em 24 de dezembro de 2020, e nos termos do disposto no artigo 24.º da Diretiva, deve ser transposta para o direito nacional dos Estados-Membros até 25 de dezembro de 2022 e ser aplicada nos Estados-Membros a partir de 25 de junho de 2023. A versão consolidada encontra-se disponível [aqui](#).

Diretiva n.º 2009/22/CE, tem por objetivo assegurar que, à escala da União e à escala nacional, exista pelo menos um meio processual de ação coletiva eficaz e eficiente para obtenção de medidas inibitórias e de reparação à disposição dos consumidores em todos os Estados-Membros (artigo 1.º da Diretiva).

A Diretiva atribui competências a organizações ou entidades públicas designadas pelos Estados-Membros para requerer medidas inibitórias ou de reparação em nome de grupos de consumidores através de ações coletivas (nomeadamente ações coletivas transfronteiriças), sendo abrangidos os pedidos de indemnização a profissionais que infringam os direitos dos consumidores em áreas como os serviços financeiros, as viagens e o turismo, a energia, a saúde, as telecomunicações e a proteção de dados, conforme apropriado e previsto no direito da UE ou nacional (artigo 2.º da Diretiva)<sup>14</sup>.

Os Estados-Membros designam as entidades com competência para intentar ações coletivas em nome dos consumidores - entidades qualificadas - (artigo 4.º da Diretiva), devendo cumprir os seguintes requisitos:

- a) são pessoas coletivas constituídas nos termos do direito nacional do Estado-Membro da sua designação e podem demonstrar que exerceram 12 meses de atividade pública efetiva na [proteção dos interesses dos consumidores](#) antes do seu pedido de designação;
- b) o seu objeto social demonstra que têm um interesse legítimo na proteção dos interesses do consumidor, tal como previsto nas disposições do direito da UE a que se refere o anexo I da diretiva;
- c) não têm fins lucrativos;
- d) não estão sujeitas a um processo de insolvência nem foram declaradas insolventes;
- e) são independentes e não são influenciadas por pessoas que não sejam consumidores, em especial por operadores dos mercados, através do estabelecimento de procedimentos para prevenir tais influências e conflitos de interesses;
- f) divulgam ao público informações sobre as suas fontes de financiamento, estrutura organizativa, de gestão e de participação, os seus objetivos, os seus

---

<sup>14</sup> A Diretiva é aplicável às ações coletivas intentadas com fundamento em infrações cometidas por profissionais às disposições do direito da União referidas seu no Anexo I.

métodos de trabalho e as suas atividades, bem como as informações que demonstrem que cumprem todos os critérios mencionados.

Os Estados-Membros podem decidir aplicar os critérios acima referidos a entidades qualificadas previamente designadas e habilitadas para intentar ações nacionais (no Estado-Membro de designação), bem como designar uma entidade qualificada numa base ad hoc para intentar uma determinada ação coletiva nacional.

A Comissão Europeia publica uma lista das entidades qualificadas designadas para ações coletivas transfronteiriças num portal em linha, atualizado sempre que necessário (artigo 5.º da Diretiva).

No que diz respeito às medidas inibitórias (artigo 8.º da Diretiva), trata-se de uma medida, provisória ou definitiva, destinada a fazer cessar ou a proibir uma prática, podendo ser utilizadas para pôr termo a uma prática existente ou para proibir uma prática iminente, e incluir a obrigação de publicar a decisão de um tribunal ou uma declaração retificativa.

No caso das medidas de reparação (artigo 9.º da Diretiva), estas impõem ao profissional que disponibilize meios de ressarcimento como indemnização, reparação, substituição, redução do preço, rescisão do contrato ou reembolso do valor pago, conforme adequado e segundo o que esteja previsto no direito da UE ou nacional. Os Estados-Membros asseguram que:

- os consumidores que tenham manifestado expressa ou tacitamente a sua vontade de serem representados numa ação coletiva (mecanismo de «participação» ou de «exclusão») não possam ser representados noutras ações coletivas nem possam intentar individualmente uma ação com a mesma causa e contra o mesmo profissional;
- os consumidores não recebam uma indemnização mais do que uma vez pela mesma causa;
- uma medida de reparação confira aos consumidores o direito a beneficiarem dos meios de ressarcimento sem que seja necessário intentar uma ação separada;
- estão previstas regras relativas aos prazos para que os consumidores possam beneficiar das medidas de reparação.

De acordo com a Diretiva, e a fim de evitar conflitos de interesses, quando a ação para meios de reparação for financiada por um terceiro, os Estados-Membros que autorizam esse tipo de financiamento devem assegurar que as decisões tomadas pelas entidades qualificadas não sejam influenciadas por um financiador de uma forma que prejudique o interesse coletivo dos consumidores abrangidos e que a ação coletiva não seja intentada contra um concorrente do financiador ou contra um demandado de quem o financiador dependa (artigo 10.º da Diretiva).

Quanto às custas processuais, e nos termos do disposto no artigo 12.º da Diretiva, em princípio, a parte vencida suporta as custas processuais, sendo que os consumidores individuais abrangidos por uma ação coletiva não suportam as custas processuais, exceto se resultantes da conduta intencional ou negligente do consumidor individual. A Diretiva estabelece que os Estados-Membros devem prever regras destinadas a garantir que as custas processuais das ações coletivas não impeçam o exercício efetivo, pelas entidades qualificadas, do direito de requerer medidas inibitórias.

Acresce, no que diz respeito às informações, refere que os Estados-Membros estabelecem regras que assegurem que as entidades qualificadas forneçam, nomeadamente no seu sítio Web, informações sobre (artigo 13.º da Diretiva):

- a) As ações coletivas que tenham decidido intentar perante o tribunal ou a autoridade administrativa;
- b) O ponto da situação das ações coletivas já intentadas perante o tribunal ou a autoridade administrativa; e
- c) Os seus resultados.

A Diretiva estabelece ainda que os Estados-Membros devem definir regras em matéria de sanções aplicáveis ao incumprimento ou à recusa de cumprimento de medidas inibitórias ou da obrigação de apresentação de elementos de prova e assegurar que essas regras são aplicadas – as sanções devem ser eficazes, proporcionadas e dissuasoras (artigo 19.º da Diretiva).

Por fim, cumpre referir que o [Regulamento \(UE\) n.º 2022/1925](#) relativo à disputabilidade e equidade dos mercados no setor digital, alterou as Diretivas (UE) n.º 2019/1937 e (UE) n.º 2020/1828, nomeadamente o Anexo I, de modo a abranger as ações coletivas intentadas contra violações do disposto no mencionado Regulamento cometidas por

controladores de acesso que prejudiquem ou sejam suscetíveis de prejudicar os interesses coletivos dos consumidores (artigo 42.º e 52.º do Regulamento).

## ▪ **Âmbito internacional**

### **Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

### **ESPANHA**

Como informa um [documento](#) do *Ministerio de Justicia*, mesmo antes da aprovação da Diretiva Europeia, o direito espanhol já previa a existência de ações coletivas para a proteção dos interesses coletivos dos consumidores, decorrendo do quadro jurídico que apresentamos em seguida.

A [Constitución Española](#)<sup>15</sup> reconhece, no n.º 1 do [artículo 51](#), que os poderes públicos garantirão a defesa dos consumidores e utilizadores, protegendo, por meio de procedimentos eficazes, a sua segurança, saúde e interesses económicos legítimos. O n.º 3 do [artículo 7](#) da [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial](#), afirma que os Juízes e Tribunais protegerão os legítimos direitos e interesses, tanto individuais como coletivos, sem que, em caso algum, fiquem estes indefesos. Para a defesa destes últimos, será reconhecida a legitimidade das empresas, associações e grupos afetados ou legalmente habilitados para a sua defesa e promoção. O [artículo 11](#) da [Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil](#), legitima a representação coletiva de interesses comuns na defesa dos consumidores, incluindo por parte do *Ministerio Fiscal*. Os [artículos 53 a 56](#) do [Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias](#), regulam as *acciones de cesación*, definidas como aquelas ações destinadas a obter uma sentença condenando o réu a cessar a conduta e proibir sua reiteração futura, bem como proibir a prática de uma conduta

---

<sup>15</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a Espanha são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 28/06/2023.

quando esta se tiver concluído no momento da propositura da ação, se houver indícios suficientes que levem a temer a sua recorrência imediata.

Assim, no final do documento, referido inicialmente, abordava-se a questão de como ultrapassar a obrigação de aprovar uma norma para transpor uma Diretiva que consistia em normas previamente existentes no direito espanhol. Uma [nota jurídica](#) de um escritório de advogados referia que, em maio de 2022, ainda aguardavam a apresentação da norma espanhola de transposição, apesar das disposições da diretiva serem diretamente aplicáveis por via do artigo 24 da mesma. No final desse ano, o *Ministerio de Justicia* apresentou um [Anteproyecto de Ley de acciones de representación para la protección de los intereses colectivos de los consumidores](#), que foi aprovado pelo Conselho de Ministros em 20 de dezembro de 2022<sup>16</sup>. Esse anteprojeto foi posteriormente objeto de diversos pareceres, elaborados pelos [Consejo Fiscal](#), [Consejo Económico e Social](#), e [Consejo General del Poder Judicial](#). No entanto, a dissolução do Parlamento espanhol no final de maio de 2023 implica que só na futura XV Legislatura, após eleições, poderá o novo Parlamento vir a aprovar legislação neste sentido.

## FRANÇA

A [ação coletiva](#) foi introduzida na lei francesa em 2014 pela [Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014<sup>17</sup> relative à la consommation](#), também conhecida como *Loi Hamon*, relativa ao consumo. Depois, foi gradualmente sendo estendida a outros campos do direito:

- saúde ([Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé](#));
- meio ambiente, proteção de dados pessoais, discriminação sofrida no trabalho ([Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIe siècle](#));
- imobiliário ([Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique](#)).

---

<sup>16</sup>

<https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2022/refc20221220.aspx#consumidores>

<sup>17</sup> Diploma consolidado retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas relativas a França são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 29/06/2023.

No entanto, de acordo com um [relatório](#) da *Assemblée Nationale* realizado em 2020, a ação coletiva formalizada pela *Loi Hamon* nunca se implantou verdadeiramente, com apenas 21 ações coletivas julgadas desde 2014 (incluindo 14 na área de consumo), e sem que alguma empresa tenha visto a sua responsabilidade reconhecida. Uma das explicações é que a capacidade para agir é muito restrita. Apenas as 15 associações representativas de consumidores aprovadas a nível nacional podem apresentar ações coletivas, das quais apenas cinco já o fizeram. Nas demais áreas, os critérios adotados também são muito restritivos para permitir uma ação efetiva. A *Assemblée Nationale* apresentou outro [relatório](#), em março de 2023, que apresenta a obrigatoriedade de transposição da diretiva europeia em causa até 25 de dezembro de 2022, o mais tardar, como uma oportunidade para estabelecer em França um regime jurídico adaptado à defesa dos direitos dos consumidores.

No final de 2022 foi apresentada à *Assemblée Nationale* a [Proposition de Loi n° 639 relative au régime juridique des actions de groupe](#), admitida com procedimento de urgência, sobre a [qual](#) se pronunciou, através de [Parecer](#), o *Conseil d'Etat*. Esta iniciativa legislativa ainda está em tramitação, tendo sido objeto de diversas propostas de alteração, consistindo neste momento o texto modificado nesta [versão](#).

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

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

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na atual Legislatura não se verificou a existência de petições sobre a matéria, mas foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexa:

---

#### Proposta de Lei n.º 92/XV/1.ª (GOV)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

- [Proposta de Lei n.º 30/XV/1.ª \(GOV\)](#) - «Completa a transposição da Diretiva (UE) 2019/2161, relativa à defesa dos consumidores». Aprovada em votação final global, em 18 de fevereiro de 2023, com os votos a favor do PS e do PSD, com os votos contra do PCP e BE, e a abstenção do CH, da IL, do PAN e do Livre. **Deu origem à [Lei n.º 10/2023](#)**, de 3 de março.

Na XIV Legislatura foi apresentada a seguinte iniciativa legislativa sobre matéria idêntica ou conexas:

- [Proposta de Lei n.º 74/XIV/2.ª \(GOV\)](#) - «Autoriza o Governo a estabelecer as normas que asseguram a execução do Regulamento (UE) 2017/2394, relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores». Aprovada em votação final global, em 8 de abril de 2021, com os votos a favor do PS, e a abstenção do PSD, do BE, do PCP, do CDS-PP, do PAN, do PEV, do CH, da IL, da Cristina Rodrigues (Ninsc) e da Joacine Katar Moreira (Ninsc). **Deu origem à [Lei n.º 26/2021](#)**, de 17 de maio.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa, a 6.ª Comissão pode, se assim o deliberar, solicitar os pareceres escritos de associações de consumidores, da DGC, do Conselho Nacional do Consumo, e de associações empresariais.

Até ao momento da realização desta Nota Técnica foram recebidos os seguintes pareceres:

A Confederação Empresarial de Portugal no seu [parecer](#) refere que «o financiamento das ações coletivas por entidades terceiras, deve, igualmente, projetar um sistema de regulação para estas entidades, no âmbito do qual se preveja, por exemplo, uma autorização para o exercício dessa atividade e a respetiva supervisão. Deve, inclusive, ser designada uma autoridade supervisora independente que conceda, suspenda ou revogue autorizações para o exercício da atividade (...) Sendo o Projeto Decreto-Lei que

integra a PL omissa a este respeito, o mesmo deverá prever esta situação, sob pena de existir uma atividade de natureza financeira não regulamentada no mercado português.» Defende que «A utilização da ação coletiva deve ser sujeita a critérios de natureza qualitativa e quantitativa», e alerta que «os critérios para a designação das “entidades qualificadas” nacionais para efeitos de propositura de ações coletivas nacionais devem ser os mesmos que estão previstos na Diretiva para designar uma entidade como “entidade qualificada” para intentar ações coletivas transfronteiriças». Considera que «impõe-se, igualmente, a fixação de previsão legal de critérios de idoneidade relativamente às “entidades qualificadas”, critérios estes que devem ser demonstrados no momento do pedido de qualificação». Sustenta que «deve, ainda, ser previsto um requisito específico para a propositura da ação coletiva. Esse requisito deverá assentar na demonstração de que a ação coletiva é, no quadro do direito português, a única via que os consumidores representados dispõem para salvaguarda dos seus direitos.» Alerta que «a informação pública sobre as ações deve ter alguns limites, por exemplo, devendo essa disponibilização de informação pública ter por base uma descrição aprovada judicialmente, não estando este aspeto contemplado na PL.» Defende a «salvaguarda do princípio da reciprocidade, ou seja, que o mecanismo das ações coletivas transfronteiriças apenas possa funcionar quando todos os Estados-Membros tenham implementado a Diretiva nas suas ordens jurídicas internas.»

A Citizen’s Voice no seu [parecer](#) sugere algumas redações alternativas e destaca que «deverá ser consagrado no aludido diploma o dever de revelação da identidade do financiador e das condições essenciais, ainda que de forma generalista, do financiamento», e «deverá abranger outra legislação de defesa do consumidor». Refere que «as empresas especializadas na administração e pagamento das indemnizações cobram pelos serviços prestados e porque, sejam o demandante ou qualquer outro consumidor lesado, terão também uma obrigação e concomitante custo nessa administração e pagamento das indemnizações, deve ficar assegurado que tais custos sejam suportados pela demandada», assim como «deve prevalecer a regra geral de que as normas processuais se devem aplicar às ações pendentes».

A DECO - Associação Portuguesa para a Defesa do Consumidor menciona no seu [parecer](#) «um conjunto de pontos relevantes identificados (...) carecem de maior transparência, como é o caso do financiamento por terceiros, sob pena de este poder

desvirtuar o propósito de ações coletivas, e permanece em falta um elemento fundamental com vista a garantir que as entidades com legitimidade possam efetivamente lançar mão de ações coletivas para proteção dos consumidores – o financiamento público de ações», e «estranha, ainda, que o diploma não contemple quer o anexo I da Diretiva, quer as disposições nacionais correspondentes.». Também refere que «diploma deixa de fora importantes definições», e «considera (...) que um processo de designação de entidades qualificadas semelhante ao previsto no artigo 7.º, n.º 3 do diploma se justificaria igualmente para as ações coletivas nacionais, evitando a apreciação caso a caso pelo Tribunal. Tal é, de resto, particularmente relevante no caso das Associações de Defesa dos Consumidores». Igualmente «entende que o procedimento de consulta prévia deve ser meramente facultativo», também «considera-se que a redação do artigo 18.º do diploma suscita dúvidas de interpretação quanto ao regime aplicável (...) apela à clarificação da norma e do regime de preparos e custas aplicável», assim como «não prevê que, conforme decorre do artigo 13.º, n.º 5 da Diretiva, a parte vencedora possa recuperar os custos relacionados com a prestação de informações aos consumidores no contexto da ação coletiva». Por fim, sugere que «a disponibilização de informação ao público pela autoridade competente no respetivo sítio de internet e no Portal Único de Serviços inclua igualmente informação sobre entidades qualificadas para efeitos de propositura de ações nacionais», e que «o diploma deveria, ainda, prever a aplicação subsidiária da Lei de Defesa do Consumidor».

A IUS OMNIBUS no seu [parecer](#) apresenta algumas redações alternativas e manifesta que a «sugestão mais significativa que propomos visa maximizar a efetiva reparação dos consumidores através da determinação, pelo juiz, de um ou mais métodos a utilizar para divulgar e distribuir a indemnização global aos consumidores representados», bem como «advoga a total transparência, equidade e estrito escrutínio das condições do financiamento de contencioso por terceiros nos moldes preconizados.»

Caso sejam enviados outros pareceres, serão também disponibilizados na [página](#) da presente iniciativa.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

AGULLÓ AGULLÓ, Diego – Directive 2020/1828 on representative actions for the protection of the collective interests of consumers: an overview. **UNIO** [Em linha] : **EU Law Journal**. Vol. 8, n.º 1 (Dec. 2022), p. 122-142. [Consult. 21 jun. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=143229&img=31374&save=true>>.

Resumo: No presente artigo, o autor destaca os elementos mais relevantes da Diretiva (UE) 2020/1828, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro de 2020, que os Estados-Membros devem ter em conta na transposição para a respetiva ordem jurídica nacional. Trata, de forma mais específica, «os aspetos relacionados com a legitimidade em ações representativas nacionais e transfronteiriças, o âmbito subjetivo da proteção, os mecanismos de *opt-in* e *opt-out*, a natureza da ação, a relação entre a ação de representação e outras ações subsequentes, a fiscalização do financiamento das ações de representação por terceiros, a possibilidade de acordos de transação e a informação e publicidade das ações de representação».

CHOCRÓN GIRALDEZ, Ana María – El marco jurídico de la Directiva 2020/1828 en relación com la tutela judicial de los intereses colectivos de los consumidores. **Cuadernos de Derecho Transnacional** [Em linha]. Vol. 14, n.º 2 (Sep. 2022), pp. 275-293. [Consult. 21 jun. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=143227&img=31371&save=true>>.

Resumo: O presente artigo perspetiva a Diretiva (UE) 2020/1828, de 25 de novembro de 2020, no âmbito do esforço europeu de promoção de um mercado interno que, num contexto cada vez mais globalizado e digitalizado, garanta a livre circulação de bens e serviços, e onde se assuma a preocupação em criar mecanismos de proteção dos direitos dos consumidores em todos os Estados-Membros, dando cumprimento ao previsto quer no TFUE, quer na Carta dos Direitos Fundamentais. Para esse fim, o legislador fica comprometido no que a autora descreve como «busca incessante e instauração de soluções jurídicas para os litígios em matéria de consumo». Na opinião da autora, a transposição desta Diretiva para a ordem jurídica espanhola vai exigir uma revisão aprofundada da proteção coletiva no Direito do Processo Civil, sendo o seu propósito neste trabalho analisar os aspetos processuais básicos que devem

necessariamente ser objeto de reforma. Segundo afirma, «tornar efetiva uma autêntica proteção dos direitos legalmente reconhecidos aos consumidores, dissuadir comportamentos ou práticas ilícitas, e o reforço das vias de acesso à justiça, são três elementos que justificam a reforma da legislação processual».

GASCÓN INCHAUSTI, Fernando – Hacia un modelo europeo de tutela colectiva?. **Cuadernos de Derecho Transnacional** [Em linha]. Vol. 12, n.º 2 (Oct. 2020), pp. 1290-1323. [Consult. 21 jun. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=143235&img=31384&save=true>>.

Resumo: A respeito da Diretiva (UE) 2020/1828, o autor do presente artigo diz resultar de um caminho árduo, e traduzir «os diversos impulsos que se enfrentam nesta matéria: por um lado, o pressuposto de que sem ferramentas que permitam a proteção coletiva não será possível alcançar a plena eficácia do direito do consumidor; por outro lado, o medo de que as ações coletivas “europeias” sejam mal utilizadas e acabem por se assemelhar demais às *class-actions* americanas, com tudo o que está associado a elas». É a partir deste pressuposto que o autor analisa as opções tomadas em relação aos elementos-chave do sistema – a legitimação, as modalidades de tutela, o acesso às fontes de prova, a eficácia das resoluções anteriores, as transações e o financiamento –, o que o leva a concluir que, «apesar dos avanços, o legislador europeu promove uma harmonização de alcance muito limitado, o que levanta dúvidas sobre a existência de um modelo europeu genuíno de proteção coletiva»

LUCCHI LÓPEZ-TAPIA, Yolanda de – **Tutela colectiva de consumidores y usuarios** : [Em linha] **la proyectada transposición al ordenamento jurídico español de la Directiva 2020/1828 sobre acciones de representación**. [S.l. : s.n.], 2023. [Consult. 21 jun. 2023]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=143228&img=31372&save=true>>.

Resumo: A autora apresenta a Diretiva (UE) 2020/1828 como um dos mais recentes paradigmas da harmonização europeia do direito processual, considerando-a o resultado de uma longa e complexa evolução. Para além de se deter nas características principais das instruções contidas na Diretiva, o artigo explora a sua transposição para a ordem jurídica espanhola, no momento em que o Projeto de Lei apresentado pelo



# NOTA TÉCNICA

Governo se encontrava em tramitação, detendo-se nas opções tomadas no sentido de adaptar os mecanismos nacionais de acesso à justiça para os consumidores e utilizadores, para em função dessa análise determinar se os parâmetros de harmonização europeus foram cumpridos.